28.11.2018 EOAK/6143/2018

Perustuslakivaliokunnalle

ASIA: Hallituksen esitys HE 199/2017 vp laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

Olen ollut valiokunnan kuultavana 22.11.2018 ja tämä on pyydetty lisälausunto asiaan siltä osin kuin kysymys on ehdotetun tiedusteluvaltuutetun (tai tiedusteluvalvontavaltuutetun, vrt. PeVL 35 ja 36/2018 vp) resursseista.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

I YLEISTÄ

Perustuslakivaliokunta on perustuslain 10 §:n muuttamista koskevassa mietinnössään todennut, että tiedustelutoiminnassa on erityisen olennaista huolehtia riittävistä oikeusturva- ja valvontajärjestelyistä. Kysymys tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmästä (laillisuusvalvonta ja parlamentaarinen valvonta) muodostuu valiokunnan näkemyksen mukaan näin hyvin tärkeäksi myös ehdotettujen siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksien kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä on välttämätöntä, että tiedustelutoimintaan liittyy tehokas ja kattava valvontajärjestelmä (PeVM 4/2018 vp, s. 9).

Siten tiedusteluvaltuutetun käytettävissä olevilla resursseilla on konkreettinen vaikutus salassa tehtävän tiedustelutoiminnan hyväksyttävyyteen. Tiedusteluvaltuutetun valvonnan tulee olla tosiasiallisesti tehokasta eivätkä puutteelliset resurssit saa muodostaa käytännön toiminnassa estettä tehokkaalle valvonnalle.

II EHDOTETTU RESURSSI

Hallituksen esityksen johdannossa on todettu, että tiedusteluvaltuutetulla olisi ”tarpeellinen määrä henkilöstöä”. Hallituksen esityksessä (s. 39) tiedusteluvaltuutetun toimintaan on kaavailtu ”tarvittavan valtuutetun lisäksi kaksi päätoimista asiantuntijavirkamiestä esittelijöinä sekä yksi päätoiminen assistentti tiedusteluvalvonnan hallinnollis-teknisenä tukihenkilönä.”

Ehdotettu henkilöstöresurssi on käsitykseni mukaan selvästi riittämätön tehokkaan ja kattavan valvonnan suorittamiseen kaikissa tilanteissa.

Perustelen käsitystäni seuraavasti.

1. Tiedusteluvaltuutetun tehtävät ovat hyvin moninaiset

Tiedustelutoiminnan valvonnan tulee olla jatkuvaa, yksityiskohtaista ja operatiivista (ks. vaatimuksesta EIT:n tapauksissa Klass ym. v. Saksa (1978), kohta 55 ja Liberty ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta (2008), kohdat 68–69). Reaaliaikainen valvonta korostuisi erityisesti tietoliikennetiedustelussa.

Hallituksen esityksen perusteluiden (s. 48) mukaan tiedusteluvaltuutettu valvoisi tiedustelua ylipäätään eikä vain siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännössä mainittuja tiedustelumenetelmiä. Valtuutettu valvoisi esimerkiksi
- avointen lähteiden tiedustelua ja sen rajapintoja,
- minkä tiedon varassa tiedustelua ryhdytään toteuttamaan,
- mihin tiedustelutietoa käytetään ja
- miten tiedusteluoperaatiot päättyvät.

Tiedusteluvaltuutetun tulisi voida valvoa tehokkaasti kaikkia tiedustelumenetelmiä ja kaikkia tiedustelutoiminnan ulottuvuuksia, kuten
- tuomioistuinlupien ja muiden lupapäätösten noudattamista,
- tiedon keruutapojen laillisuutta,
- tiedon käsittelyn, säilyttämisen ja edelleen jakamisen laillisuutta,
- tiedon hävittämistä ja
- toimenpiteistä ilmoittamista kohteille.

Myös ulkomaantiedustelun valvonta kuuluisi valtuutetun tehtäviin, vaikka tällaisen valvontatoiminnan edellytykset ovat hallituksen esityksen perusteluidenkin mukaan käytännössä haasteelliset. Tiedusteluviranomaisten kansainvälisessä yhteistyössä tapahtuvan tiedustelutietojen luovuttamisen valvonta olisi myös osa tiedusteluvaltuutetun laillisuusvalvontaa. Valtuutetun tulisi myös seurata toimialansa kansainvälistä kehitystä ja pitää yhteyttä muiden maiden valvontaviranomaisiin.

Tiedusteluvaltuutetun hoidettavaksi tulisi myös aivan uuden tyyppisiä asioita kuten
- lupa- ja muiden asioiden tuomioistuinkäsittelyyn osallistuminen,
- tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä päättäminen ja/tai asiaa koskevien väliaikaismääräysten antaminen ja niiden tuomioistuinkäsittelyyn osallistuminen.

Lisäksi tiedusteluvaltuutettu
- käsittelisi kanteluita ja tutkimispyyntöjä,
- tekisi tarkastuksia,
- tekisi kehittämisehdotuksia erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen turvaamiseksi ja oikeusturvan edistämiseksi ja
- antaisi vuosikertomuksen eduskunnalle, oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle.

Erityisen merkittävää olisi tiedusteluvaltuutetun kiinteä yhteistyö tiedusteluvalvontavaliokunnan kanssa ja sen pyytämien tietojen ja selvitysten hankkiminen ja tarkastusten tekeminen.

Pidän selvänä, että kaikkien näiden moninaisten tehtävien asianmukainen suorittaminen ei ole mahdollista ehdotetulla henkilöstömäärällä.

2. Tiedusteluvaltuutetun tehtävät edellyttävät hyvin laaja-alaista asiantuntemusta

Hallituksen esityksenkin mukaan (s.47) tiedusteluvaltuutetun tehtävien moninaisuus edellyttää poikkeuksellisen laaja-alaista asiantuntemusta. Perusteluiden mukaan tehtäväala edellyttää:

- oikeudellista asiantuntemusta,
- perehtyneisyyttä viranomaistoiminnan lainmukaisuuskysymyksiin,
- perehtyneisyyttä perus- ja ihmisoikeusnäkökohtiin,
- tiedustelutoiminnan operatiivisen tason tuntemusta ja
- tietojärjestelmä- ja tietoliikennetiedustelun valvonnan mahdollistavaa teknistä erityisosaamista.

Käsitykseni mukaan näin laajan asiantuntemuksen saavuttaminen ei ole mahdollista ehdotetulla henkilöstömäärällä.

3. Asiantuntemuksen on oltava käytettävissä koko ajan

Tiedusteluvaltuutetulla on oltava edellä mainitun asiantuntemuksen kattava toimintavalmius myös henkilöstön virkamatkojen, vuosilomien, sairaus- ym. poissaolojen aikana. Tämä ei voi käsitykseni mukaan voi toteutua hallituksen esityksessä mainitulla henkilöstöllä.

4. Tiedusteluvaltuutetun toiminnolla on oltava päivystys- tai varallaolojärjestelmä

Esityksen perusteluissakin on viitattu mahdolliseen tiedusteluvaltuutetun toiminnon päivystys- tai varallaolojärjestelmään. Pidän tätä välttämättömänä.

Kiiretilanteissa tiedustelumenetelmän käyttöön voidaan ryhtyä hyvin nopeasti, ja jos menetelmä edellyttää tuomioistuimen lupaa, myös lupa-asia voi tulla tuomioistuimen käsiteltäväksi hyvin nopeasti. Lisäksi niissä siviili- ja sotilastiedustelumenetelmien käyttöä koskevissa toimivaltasäännöksissä, joissa päätösvalta on tuomioistuimella, mutta kiiretilanteissa toimivalta päättää menetelmän käytöstä on tiedusteluviranomaisella, sillä on velvollisuus saattaa asia tuomioistuimen ratkaistavaksi viimeistään 24 tunnin kuluttua menetelmän käytön aloittamisesta.

Jotta tiedusteluvaltuutettu voi kiiretilanteissakin suorittaa valvontaa ja jotta hän tai hänen määräämänsä virkamies voi osallistua ehdotetun 14 §:n mukaisesti lupa-asian tuomioistuinkäsittelyyn kaikkina mahdollisina aikoina, on tiedusteluvaltuutetun luotava toimintoonsa päivystysjärjestelmä. Ehdotetulla henkilöstöllä tämä ei käsitykseni mukaan ole mahdollista.

5. Tiedusteluvaltuutetun toiminnon mahdollisuus saada ulkopuolista tukea on hyvin rajallinen

Koska tiedusteluvaltuutetun toiminnassa käsitellään äärimmäisen salaista tietoa, toiminnolla on hyvin rajalliset mahdollisuudet tukeutua ulkopuoliseen tukeen tai apuun. Käsitykseni mukaan tämä koskee myös hallituksen esityksessä viitattua mahdollisuutta hyödyntää tietosuojavaltuutetun toimiston hallinto- ja tukipalveluita.

Ulkopuolisen tuen ja esimerkiksi sijaisten rekrytointia vaikeuttaa jo se, että tiedusteluvaltuutetun toiminnon henkilöstöstä edellytetään tehtäväksi laaja turvallisuusselvitys.

Näistäkin syistä toiminnon vakinaisen henkilöstömäärän on oltava niin suuri, että toimintavalmius omalla henkilöstöllä on turvattu myös ajateltavissa olevissa poikkeustilanteissa ilman, että valvonnan laatu ja intensiteetti kärsivät. Pidän selvänä, että tämä ei ole mahdollista ehdotetulla henkilöstömäärällä.

III RIITTÄVÄ VÄHIMMÄISRESURSSI

On varsin vaikea arvioida, mitä kukin yksittäinen tiedusteluvaltuutetun toiminto henkilötyövuosina vaatii. Myös kansainvälisen vertailun perusteella on vaikea arvioida sitä, mikä olisi riittävä henkilöstön määrä perustettavalle tiedusteluvaltuutetun toiminnolle.

Jonkinlaista osviittaa valvottavan tiedustelutoiminnan määrästä antaa sotilas- ja siviilitiedustelulakeja koskevissa hallituksen esityksissä olevat tiedot niistä henkilöstölisäyksistä, joita tiedusteluviranomaisille on kaavailtu. Suojelupoliisin osalta lisäresurssitarpeeksi on arvioitu (HE 202/2017 vp s. 139) peräti 94 henkilötyövuotta (htv). Puolustusvoimien osalta henkilöstön lisäyksestä arvioidaan (HE 203/2017 s. 151) aiheutuvan aluksi 1,6 miljoonan ja ”tiedustelutoiminnan kehittyessä” noin 2,6 – 3,6 miljoonan euron vuosittaiset kustannukset (mikä vastannee 40 – 50 htv).

Hyvän vertailukohdan ulkopuoliseen valvontaan tarvittaville henkilöstövoimavaroille antavat mainittuihin hallituksen esityksiin sisältyvät tiedot sisäiseen laillisuusvalvontaan osoitettavista lisäresursseista. Suojelupoliisin sisäisen laillisuusvalvonnan on katsottu edellyttävän neljän (4) htv:n lisäresurssia, ja sisäministeriön valvontamekanismin vahvistamisen vähintään kahden (2) htv:n lisäresurssia ja sisäministeriön ohjausmekanismin vahvistamisen niin ikään vähintään kahden (2) htv:n lisäresurssia (HE 202/2017 vp s. 137 ja 140).

Sotilastiedustelun sisäiseen laillisuusvalvontaan olisi puolestaan osoitettava pääesikunnalle lisäresursseja kuuden (6) htv:n verran, ja puolustusministeriön laillisuusvalvontaan yhden (1) htv:n lisäresurssi ja puolustusministeriön ohjaustoimintoon niin ikään yhden (1) htv:n lisäresurssi (HE 203/2017 vp s. 151-152).

Kaikkiaan tiedustelun sisäiseen laillisuusvalvontaan osoitettaisiin siis 13 htv:n lisäresurssi ja lisäksi sisäiseen ohjaukseen 3 htv:n lisäresurssi.

Edellä mainitsemani tiedusteluvaltuutetun reaaliaikaisen toimintakyvyn ylläpitäminen ja edellä viidessä kohdassa esitettyjen ehdotetun resurssin alimitoitusta osoittavien seikkojen perusteella tiedusteluvaltuutetun toiminnossa tulisi mielestäni olla vähintään seuraava henkilöstö.

Tiedusteluvaltuutetun lisäksi tulisi perustaa apulaistiedusteluvaltuutetun tms. virka, jonka haltija kykenee toimimaan tiedusteluvaltuutetun ohella tai sijaisena kaikissa hänelle kuuluvissa tehtävissä. Apulaistiedusteluvaltuutettu toimisi tiedusteluvaltuutetun sijaisena samoilla toimivaltuuksilla ja hänen tarkemmat tehtävät voitaisiin määritellä ehdotetussa 21 §:ssä tarkoitetussa työjärjestyksessä.

Ehdotettuun 20 §:ssä tarkoitettuun henkilöstöön tulisi kuulua:

- Neljä (4) oikeudellista asiantuntijaa, joilla olisi perehtyneisyys viranomaistoiminnan lainmukaisuuskysymyksiin ja perus- ja ihmisoikeusnäkökohtiin sekä tiedustelutoiminnan operatiivisen tason tuntemusta. Asiantuntijoista kaksi keskittyisi erityisesti siviilitiedustelun ja kaksi erityisesti sotilastiedustelun valvontaan, menetelmiin ja taktisiin ym. kysymyksiin.

- Kaksi (2) teknistä asiantuntijaa, joilla olisi tietojärjestelmä- ja tietoliikennetiedustelun valvonnan mahdollistava tekninen erityisosaaminen ja myös muiden tiedustelumenetelmien teknisten kysymysten tuntemusta.
- kaksi (2) assistenttia hallinnollis-teknisiksi tukihenkilöksi.

Käsitykseni mukaan edellä esittämäni henkilöstö (1+1+4+2+2=10 htv) on vähimmäisresurssi, jolla tiedusteluvaltuutetun toiminnon vaatima monipuolinen asiantuntemus ja jatkuva itsenäinen toimintakyky voi olla tosiasiallisesti mahdollista turvata.

IV VIRKA-APU

Hallituksen esityksessä ei ole pohdittu, olisiko tiedusteluvaltuutetulla joissain tilanteissa tarpeen saada virka-apua toisilta viranomaisilta (vrt. eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 6 §). Tällaisina mahdollisina viranomaisina saattaisi tulla kysymykseen esimerkiksi Viestintävirasto tai keskusrikospoliisi. Virka-apu saattaisi olla tarpeen esimerkiksi tarkastuksen toimittamiseksi viranomaisten ja muiden julkista hallintotehtävää hoitavien toimitiloissa lakiehdotuksen 10 §:n mukaisesti.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä