Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta

Viite:
Tiedusteluvalvontavaliokunnan lausuntopyyntö 7.10.2019 (O 40/2019 vp)

Asia:
Ajankohtaisia asioita tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta

Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta on tärkeää

Viranomaisille kuuluvat salaisen tiedonhankinnan ja salaisten pakkokeinojen sekä tiedustelumenetelmien käyttöoikeudet pitävät sisällään vaikutuksiltaan merkittäviä toimivaltuuksia. Salaisella tiedonhankinnalla ja tiedustelutoiminnalla puututaan useisiin perusoikeuksiin, erityisesti yksityiselämän, kotirauhan, luottamuksellisen viestin ja henkilötietojen suojaan. Tiedustelutoiminnan ulkoisen ja sisäisen ennakollisen, reaaliaikaisen ja jälkikäteisen valvonnan järjestelmän on tämän vuoksi oltava kattava. Tiedustelutoimintaan liittyvä viranomaisten menettely voi olla luottamusta herättävää vain, jos toimivaltuuksien käyttöä valvotaan uskottavasti. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetään tiedustelutoiminnassa tapahtuvan perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisen hyväksyttävyyden edellytyksenä tehokasta ja luotettavaa valvontajärjestelmää. Tässä yhteydessä on tärkeää havaita, että pelkkä tiedusteluvaltuuksien olemassaolo ja käyttäminen jo sellaisenaan merkitsevät sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan unionin oikeuden valossa perusoikeuksien rajoittamista, vaikka kenellekään ei koituisi konkreettista haittaa tai vahinkoa. Tehokas valvonta pitää sisällään 1) uskottavan ja luotettavan tiedusteluviranomaisten sisäisen valvonnan, 2) uskottavan ja riittävillä tiedonsaanti- ja toimivaltuuksilla toimivan oikeudellisen valvonnan ja tuomioistuinvalvonnan tiedusteluorganisaatioon nähden riippumattomien toimijoiden toimesta ja 3) tiedusteluelinten demokraattisen valvonnan. Valvonnan kattavuutta ja tehokkuutta kokonaisuutena tulee ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön (erityisesti ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut *Big Brother Watch and Others v. Iso-Britannia* ja *Centrum för Rättvisa v. Ruotsi*) perusteella myös jatkuvasti arvioida suhteessa väärinkäytösten riskeihin ja valvonnan tarkoitusten toteutumiseen.

Tiedustelutoiminnan tarkoituksena on toisaalta operatiivisluontoisempi kansallisen turvallisuuden suojaaminen ja toisaalta strategisluontoisempi ylimmän valtiojohdon turvallisuuspoliittisen päätöksenteon tukeminen. Ulkoisen valvonnan osalta operatiivisluontoisen tiedustelutoiminnan valvonnassa painottuu tuomioistuinten ja tiedusteluvaltuutetun harjoittama laillisuusvalvonta sekä strategisluontoisen tiedustelutoiminnan valvonnassa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan harjoittama parlamentaarinen valvonta.

Parlamentaarisella valvonnalla on myös mahdollista torjua tiedustelutoimintaan itseensä epävakaissa yhteiskunnallisissa oloissa liittyvää yhteiskuntajärjestyksen kansanvaltaisuutta vaarantavan kohdentamisen uhkaa. Tämä on järjestelmää ja viime kädessä julkista vallankäyttöä tunnettavan luottamuksen kannalta erittäin tärkeää. Tiedustelutoiminnan parlamentaarisella valvonnalla lisätään ylipäätään valvonnan uskottavuutta ja tuodaan toimintaa demokraattisen kontrollin piiriin yli sen, mitä laillisuusvalvonnalla ja muulla valvonnalla voidaan saavuttaa. Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävissä onnistumisen kannalta onkin olennaista kattavan ja tehokkaan valvontarakenteen toteutumisen kannalta yhteistyö tiedusteluvalvontavaltuutetun ja valiokunnan välillä sekä valiokunnan mahdollisuudet käsitellä myös systeemisiä kysymyksiä tiedustelutoiminnan järjestämisessä luotettavalla tavalla.

Oikeuskanslerin roolista tiedustelutoiminnan valvonnassa

Perustuslain mukaan ylimmät laillisuusvalvojat Suomessa ovat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies, joiden tehtävät ja toimivaltuudet ovat pääosin samat. Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävistä säädetään perustuslain 108–113 ja 115 §:ssä. Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Perustuslain mukaan molempien laillisuusvalvojien tehtävänä on valvoa tuomioistuinten, viranomaisten ja muidenkin julkista tehtävää hoitavien toiminnan lainmukaisuutta. Ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamaan laillisuusvalvontaan kuuluu olennaisena osana valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Molempien laillisuusvalvojien toimivaltaan kuuluu valtioneuvoston, ministerien ja tasavallan presidentin päätösten ja toimenpiteiden laillisuuden valvonta sen mukaan kuin siitä perustuslaissa säädetään. Myös valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000) ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa (197/2002) on pyritty siihen, että ylimpiä laillisuusvalvojia koskevat säännökset eivät tarpeettomasti poikkeaisi toisistaan.

Ylimmät laillisuusvalvojat valvovat viranomaistoiminnan lainmukaisuutta paitsi käsittelemällä tähän toimintaan kohdistuvia kanteluja myös puuttumalla epäkohtiin omasta aloitteestaan ja suorittamalla tarkastuksia. Laillisuusvalvojat eivät voi valvonnallisen toimenpiteensä johdosta puuttua sisällöllisesti viranomaisen päätöksiin muuttamalla tai kumoamalla niitä. Laillisuusvalvoja voi sen sijaan antaa huomautuksen tai saattaa viranomaisen tietoon käsityksensä lainmukaisesta menettelystä sekä kiinnittää viranomaisen huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai näkökohtiin, jotka edistävät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Laillisuusvalvoja voi niin ikään tehdä erilaisia esityksiä esimerkiksi tapahtuneen virheen korjaamiseksi tai lainsäädäntöaloitteita lainsäädännössä havaitsemansa puutteen poistamiseksi tai epäyhtenäisen sääntelyn kehittämiseksi. Oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on ylimääräisessä muutoksenhakumenettelyssä oikeus hakea tuomioistuimen ja viranomaisen päätöksen purkua. Asia voi johtaa myös muuhun toimenpiteeseen, kuten esitutkinnan määräämiseen tai laillisuusvalvojan aikaisemman kannanoton saattamiseen viranomaisen tietoon.

Ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamassa laillisuusvalvonnassa ankarin keino puuttua lainvastaiseen toimintaan on virkasyyte. Syyteoikeus on säädetty perustuslaissa kuuluvaksi sekä oikeuskanslerille että oikeusasiamiehelle. Perustuslain 110 §:n mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Syyttäjälaitoksesta annetun lain (32/2019) 27 §:n mukaan valtakunnansyyttäjää ja apulaisvaltakunnansyyttäjää koskevassa virkarikosasiassa syyttäjänä on joko valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies sekä kaikkia muita syyttäjiä koskevissa virkarikosasioissa syyttäjänä on joko valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies taikka valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen määräämä syyttäjä. Nämä voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat siten erityissyyttäjiä heille kuuluvan valvontatoimivallan rajoissa.

Oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä on perustuslaissa säädettyjä ja muualla laissa tai kansainvälisistä sopimuksista johtuvia erikoistumistehtäviä. Perustuslain 108 §:n 1 momentissa säädetään oikeuskanslerin tehtäväksi valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Oikeuskanslerilla on näin perustuslaissa säädetty, laillisuusvalvontaan liittyvä rooli toimia hallituksen riippumattomana oikeudellisena neuvonantajana (oikeuskanslerin eri rooleista, ks. PeVM 9/2005 vp s. 8–9) ja vastaavantyyppinen tehtävä säädetään useissa eurooppalaisissa valtiosäännöissä riippumattomalle elimelle, esimerkiksi Ranskassa Ranskan perustuslakineuvostolle ja laajemmin ylimmälle hallintotuomioistuimelle Conseil d'etat:lle ja Hollannissa samoin Raad van State:lle, jonka toinen kamari on ylin hallintotuomioistuin. Perustuslain esitöiden mukaan oikeudellisten tietojen ja lausuntojen antamisessa kyseessä on periaatteellisesti merkittävä tehtävä. Siinä on esitöiden mukaan kyse lainmukaisuuden varmistamisesta jo ennakolta. Oikeudellisten tietojen ja lausuntojen antaminen on osa ylimpään hallitusvaltaan kohdistuvaa kontrollia. Oikeuskanslerin harjoittama valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuuden valvonta on sekä ennakollista että jälkikäteistä. Valtioneuvostovalvonnan huomattava painopistealue on ennakollinen säädösvalvonta (normikontrolli) ja laajemmin lainvalmistelun laillisuusvalvonta ja siihen kuuluva hyvän lainvalmistelutavan noudattamisen valvonta, jonka merkitystä eduskunnan perustuslakivaliokunta on useissa kannanotoissaan korostanut (PeVM 5/2018 vp, s. 3 ja PeVL 79/2018 vp, s. 3).

Tuomioistuinlain (673/2016) 3 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan hovioikeuden on laadittava käräjäoikeuden valvonnan yhteydessä havaitsemistaan asioista kertomus, joka on toimitettava tiedoksi oikeuskanslerille ja oikeusasiamiehelle. Oikeuskanslerinvirastossa nämä kertomukset esitellään apulaisoikeuskanslerille. Hovioikeuden on lisäksi ilmoitettava oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Ilmoitukset ovat johtaneet pääsääntöisesti joko virkasyytteen nostamiseen tai huomautuksen antamiseen alioikeustuomarille. Lisäksi oikeuskansleri on tuomarien virkarikosasioiden erityissyyttäjänä pyytänyt poliisia ilmoittamaan sille kaikista poliisin tutkittavaksi tulleista rikoksista, joissa on kyse tuomarin epäillystä lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa (OKa:n päätös 17.4.2014 dnro OKV/6/50/2014).

Oikeuskansleri valvoo, että asianajajia, julkisia oikeusavustajia ja luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskeva valvontajärjestelmä toimii lainmukaisesti ja että oikeusturva toteutuu tässä järjestelmässä.

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki • Puhelin 0295 16001 • e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto • Telefaksi 09 160 23975 • Internet www.okv.fi

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jakoa ollaan kehittämässä. Oikeusministeriön asettama työryhmä, johon sekä oikeuskansleri että oikeusasiamies osallistuivat, antoi asiaa koskevan mietintönsä (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2019:24) kuluvan vuoden kesäkuussa. Mietinnön perusteella järjestettiin lausuntokierros, joka päättyi syyskuussa. Oikeusministeriön ilmoittamien tietojen mukaan hallituksen esitys valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain muuttamisesta on tarkoitus antaa keväällä 2020.

Työryhmä on mietinnössään ehdottanut tehtävien jaon laajentamista rajoittamatta kuitenkaan kummankaan ylimmän laillisuusvalvojan toimivaltaa. Mietinnössä ehdotetun mukaan oikeuskansleri vapautettaisiin velvollisuudesta huolehtia ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä muun ohella sellaisissa oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat salaista tiedonhankintaa, salaisia pakkokeinoja, siviilitiedustelua, sotilastiedustelua ja tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa. Mietinnössä esitetyn perusteella tiedustelutoiminnan valvonta keskitettäisiin kerrotuin tavoin oikeusasiamiehelle. Oikeusasiamies valvoisi näin ollen suojelupoliisin harjoittamaa siviilitiedustelua sekä puolustusvoimien pääesikunnan ja tiedustelulaitoksen harjoittamaa sotilastiedustelua. Lisäksi oikeusasiamies kohdistaisi valvonnan valvontaa tiedusteluvalvontavaltuutetun suorittamaan tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaan ja suojelupoliisin salaisen tiedonhankinnan valvontaan. Tältä osin esitys perustuu jo nyt tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (121/2019) 19 §:n sääntelyyn sekä salaisten pakkokeinojen käytön valvontaa koskevaan voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Vaikka oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jakoa keskitettäisiin tiedustelutoiminnan valvonnassa kerrotuin tavoin, on tiedustelutoiminnalla ja salaisella tiedonhankinnalla kuitenkin jatkossakin liityntöjä myös oikeuskanslerin harjoittaman laillisuusvalvonnan painopisteisiin.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa erityinen piirre on **ylimpään hallitusvaltaan kohdistuva valvonta.** Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toiminnan laillisuusvalvonta ja sen toteuttaminen ajantasaisesti ja tehokkaasti on yksi oikeuskanslerin oikeudellisista ja tosiasiallisista vahvuuksista. Siihen kuuluu myös mahdollisuus ohjaavaan, neuvoa-antavaan ja proaktiiviseen työtapaan, joka edistää perus- ja ihmisoikeuksien ja yleensä oikeuksien toteuttamista. Oikeuskanslerin erityistehtävät ylimpien valtioelinten toiminnan valvonnassa ovat merkinneet oikeuskanslerin valvontatoiminnan suuntautumista erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen rakenteellisten kysymysten tarkasteluun.

Oikeuskansleri ei osallistu valtioneuvostolle kuuluvan asian valmisteluun vaan valvoo riippumattomana laillisuusvalvojana valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toimintaa.

Tiedustelutoiminnan kannalta tämä tarkoittaa, että oikeuskansleri valvoo tiedustelua koskevien säädösten lainvalmistelua ja ylimmän hallitusvallan vastuulle kuuluvia ratkaisuja tiedustelutoiminnan järjestämisessä sekä esimerkiksi tiedustelutoiminnan strategista tasoa.

Hallitusvallan toimilla on tiedustelun ja sen tuottaman tiedon hyödyntämisen strategisella tasolla huomattava merkitys. Hallitusvalta antaa etenkin sotilastiedustelussa toimeksiannot. Sotilastiedustelulain 12 §:n 1 momentin mukaan ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous käsittelee valmistelevasti sotilastiedustelun kohteita koskevat painopisteet ja lain 13 §:n 1 momentin mukaan sotilastiedustelun kohteista hankittavia tietoja koskevia tietopyyntöjä voi antaa Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen ylin valtiojohto, jonka tiedonsaantitarpeita sotilastiedustelu palvelee. Sotilastiedustelulain esitöissä (HE 203/2017 vp, s. 206-207) tarkennetaan 12 §:n 1 momenttia koskevissa perusteluissa, että kerrotuilla painopisteillä tarkoitetaan Suomelle ulko- ja turvallisuuspoliittisesti

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 0295 16001
Telefaksi 09 160 23975
e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Internet www.okv.fi

merkittäviä pitkäaikaisia kehityslinjoja, joista tarvittaisiin tarkempaa tietoa ylimmän valtionjohdon päätöksenteon tueksi. Esitöissä tuodaan lisäksi esille, että sotilastiedusteluviranomaisen toimintaa ohjaavien yleisten periaatteiden ja toimivaltuuden käytön kohdistamista koskevien säännösten johdosta sotilastiedustelun toiminta on rajoitettu tarkoin lailla. Esitöissä korostetaan tässä yhteydessä, että lisäksi on huomattava oikeuskanslerin rooli valtioneuvoston valvontaa koskevissa asioissa sekä periaatteellisia ja laajakantoisia asioita koskien.

Myös salaista tiedonhankintaa ja tiedustelutoimintaa koskevaan lainsäädäntöön kohdistuvaa oikeuskanslerin säädösvalvontaa on pidettävä tärkeänä muun ohella turvallisuusviranomaisten tiedonhankinta- ja tiedustelutoimivaltuuksien tulevan kehittämisen näkökulmasta. Oikeuskanslerin on vakiintuneesti valvonut lakien ja asetusten laillisuutta valmisteluvaiheessa antamalla lausuntoja säädösesityksistä, antamalla ministeriöiden pyynnöstä kannanottoja yksittäisistä kysymyksistä sekä tarkastamalla valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyjen esittelylistat. Vuoden 2018 alusta lähtien oikeuskanslerinvirastossa on lisäksi tehostettu säädösehdotusten ennakollista valvontaa pyytämällä hallituksen esitysten luonnoksia tarkastettavaksi lainvalmistelun loppuvaiheessa tarkoituksenamme varmistaa mahdollisimman olennainen, oikea-aikainen ja ohjaava sekä lainsäädännön laatua tukeva valvonta.

Lisäksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kysymyksiä voidaan pitää keskeisinä salaisten tiedonhankintakeinojen ja tiedustelumenetelmien käytön valvonnassa erityisesti siksi, että mainittuja keinoja ja menetelmiä koskevat lupakäsittelyt tuomioistuimessa eivät tyypillisesti perustu kaksiasianosaissuhteeseen. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan painopistealueisiin ja vahvuuksiin kuuluu myös laajassa merkityksessä ymmärretyn oikeuslaitoksen ylin laillisuusvalvonta. Siten oikeuskanslerin harjoittaman tuomioistuinten ja asianajajien valvonnan tuottamia näkökulmia on tarkoituksenmukaista hyödyntää myös salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelutoiminnan valvonnassa. Oikeuskanslerin tuomioistuimiin ja asianajajiin kohdistuvan valvonnan yhteydessä voi tulla esille tuomioistuinten tai asianajajien toimintaa tiedusteluasioissa koskevia seikkoja.

Oikeuskanslerin toiminnassa ainutlaatuista on koko oikeusjärjestyksen kattava näkymä, joka ulottuu yksilöiden oikeuksien konkreettisesta toteutumisesta säädösten perustuslainmukaisuuden valvontaan ja siihen liittyvään oikeuksien toteutumisen edistämiseen yleisemmällä tasolla. Tämä heijastuu myös siihen, että oikeuskanslerilla on edellä kerrottujen erityistehtävien myötä jatkossa rooli myös tiedustelutoiminnan valvonnassa.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Osastopäällikkö
Esittelijäneuvos Markus Löfman