EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

24.9.2020 EOAK/6084/2020

Tiedusteluvalvontavaliokunnalle

Asia: K 14/2020 vp, Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2019

LAUSUNTO

Tiedusteluvalvontavaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta kertomuksesta.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Kysymyksessä on tiedusteluvalvontavaltuutetun ensimmäinen toiminnastaan antama vuosittainen kertomus.

Pidän kertomusta varsin hyvänä ja kattavana ”läpivalaisuna” tiedustelutoiminnasta ja sen valvonnasta, ottaen huomioon ne rajoitukset, joita toiminnan salassa pitäminen vaatii.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun havainnot uudesta lainsäädännöstä ja sen soveltamisesta ovat erityisen tärkeitä toiminnan alkuvaiheessa. Uuden lainsäädännön toimivuus on tosiasiallisesti testattavissa vasta sitä käytännössä sovellettaessa ja mitä aiemmin mahdolliset ongelmakohdat havaitaan, sitä ongelmattomampaa virheellisten menettelytapojen tai soveltamiskäytäntöjen korjaaminen on.

Kun kysymys on ensimmäisestä tiedusteluvalvontavaltuutetun vuosikertomuksesta, käyn sitä seuraavassa läpi paikoin melko yksityiskohtaisestikin.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävistä

Valvojan ja valvottavan välinen suhde

Kertomuksen sivulla 6 todetaan: ”Tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintaa valtuutetun ensimmäisenä toimintavuotena järjestettäessä johtoajatuksina ovat olleet valvonnan vaikuttavuus ja kustannustehokkuus. Tämä on tarkoittanut muun muassa järjestelmätason ennakollisen laillisuusvalvonnan painottamista. Varsinkin tiedustelutoiminnan ja sen valvonnan alkuvaiheessa tehtävillä laintulkintalinjauksilla voi olla vaikutusta pitkälle tulevaisuuteen. *Tiedusteluvalvontavaltuutettu ei ole kuitenkaan tiedusteluviranomaisten oikeudellinen neuvonantaja* (kurs. tässä) tai lupaviranomainen vaan itsenäinen ja riippumaton laillisuusvalvoja.”

Toisaalta kertomuksessa todetaan (s. 12), että tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittama tiedustelutoiminnan operatiivinen laillisuusvalvonta on ennakollista, reaaliaikaista ja jälkikäteistä. Ennakollisessa laillisuusvalvonnassa on kertomuksen mukaan kyse ”*ulkoisen oikeudellisen asiantuntijatuen antamisesta* (kurs. tässä) tiedusteluviranomaisten sisäisille laillisuusvalvojille, operatiivisille lakimiehille ja tiedustelujohtajille”.

Edelleen kertomuksen sivulla 15 todetaan, että tiedusteluvalvontavaltuutetun ja tiedusteluviranomaisten välinen kiinteä operatiivinen valvontasuhde mahdollistaa *oikeudellisen ohjauksen antamisen*.

Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 199/2017 vp, s. 50) katsottiin, että ”Valtuutettu voisi myös antaa suosituksia, ohjeita, neuvoja ja lausuntoja sekä tehdä aloitteita. Valtuutettu voisi esimerkiksi avustaa sisäisen laillisuusvalvonnan tarkastussuunnitelmien laatimisessa ja antaa lausuntoja tiedusteluviranomaisille lainmukaisuuskysymyksistä.”

Totesin asiasta esimerkiksi perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa (EOAK/5231/2018) seuraavaa:

> Pidän ongelmallisena sitä, että valtuutetun tehtäviin kuuluisi ohjeiden antaminen ja neuvonta. Valvojalta edellytettävän riippumattomuuden johdosta valvoja ei mielestäni voi osallistua operatiivisen toiminnan ohjeistamiseen tai siinä neuvomiseen. Myös lausuntojen antamiseen yleisistä laintulkintakysymyksistä on oikeusasiamiehen toimintakäytännössä suhtauduttu hyvin pidättyvästi. Tämä johtuu mm. siitä, että etukäteen annettavassa yleisessä laintulkintakannanotossa ei välttämättä osata ottaa huomioon kaikkia näkökohtia, joita asian arvioinnissa jossakin tilanteessa tulisi ottaa huomioon. Jos valvoja on etukäteen ottanut yleiseen laintulkintakysymykseen kantaa, hänen on jälkikäteisessä laillisuusvalvonnassa vaikea päätyä toisenlaiseen tulkintaan, vaikka siihen uusien näkökohtien perusteella saattaisi olla aihetta.

> On eri asia, että tiedusteluvaltuutettu voi ehdotuksen 18 §:n mukaisesti jälkikäteisessä laillisuusvalvonnassa saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lainmukaisesta menettelystä ja kiinnittää valvottavan huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Nämä kannanotot perustuvat konkreettisen yksittäistapauksen tutkintaan, jolloin kaikki siinä tapauksessa huomioon otettavat näkökohdat on voitu arvioida.

Mietintövaliokuntana toiminut perustuslakivaliokunta ei lausunut tästä kysymyksestä. Hallintovaliokunta kuitenkin totesi perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa (HaVL 36/2018 vp) seuraavaa:

> Ohjeiden ja neuvojen antamisessa on kysymys sellaisesta tiedusteluvaltuutetun harjoittamasta ennakollisesta laillisuusvalvonnan luonteisesta ohjauksesta, jossa tiedusteluviranomaista esimerkiksi ohjataan hyviin käytäntöihin. Erityisvaltuutettujen, mukaan lukien tiedusteluvaltuutetun, toimivaltuudet poikkeavat ylimpien laillisuusvalvojien valtuuksista, joihin kuuluu muun ohella oikeus määrätä esitutkinta toimitettavaksi ja syyte nostettavaksi (ks. kuitenkin lakiehdotuksen 16 §). Erityisvaltuutettujen asema ei muutoinkaan rinnastu ylimpien laillisuusvalvojien asemaan. Erityisvaltuutettujen toiminnassa ei yleensä ole myöskään katsottu muodostuvan esteellisyysasetelmia ohjaavan ja valvovan roolin vuoksi. Maassamme on pidempiaikaisesti kokemusta valtuutettujärjestelmästä, ja se on osoittautunut tehtävissään hyvin toimivaksi.

Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 7 §:n mukaan:

> Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävänä on tiedustelutoiminnan laillisuuden valvojana:
> 1) valvoa tiedustelumenetelmien ja tiedustelutiedon käytön sekä muun tiedustelutoiminnan lainmukaisuutta;
> 2) valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa;
> 3) edistää oikeusturvan toteutumista ja siihen liittyviä hyviä käytäntöjä tiedustelutoiminnassa;
> 4) seurata ja arvioida toimialallaan lainsäädännön toimivuutta ja tehdä tarpeelliseksi katsomiaan kehittämisehdotuksia.

Ohjeiden ja neuvojen antaminen voi mielestäni sopia vain pykälän 3 kohdassa mainittuun oikeusturvan toteutumisen ja siihen liittyvien hyvien käytäntöjen edistämiseen, mihin hallintovaliokuntakin on viitannut.

Hallintovaliokunnan huomiot erityisvaltuutettujen ja ylimpien laillisuusvalvojien erilaisista toimivaltuuksista ja rooleista pitävät sinänsä paikkansa, mutta eivät poista etukäteisten yleisten laintulkintakannanottojen ongelmallisuutta. Mielestäni tiedusteluvalvontavaltuutetun roolissa myös korostuu laillisuusvalvonta eri tavoin kuin muilla erityisvaltuutetuilla. Olen edelleen sitä mieltä, että jos valvoja on etukäteen ottanut

kantaa laintulkintakysymykseen, hänen voi olla vaikea jälkikäteisessä valvonnassa päätyä toisenlaiseen tulkintaan, vaikka siihen saattaisi uusien näkökohtien perusteella ollakin aihetta. Pahimmillaan voi syntyä ristiriitaa lain 16 §:n mukaisen esitutkintaan ilmoittamisen perusteiden arvioinnissa. Mielestäni laillisuusvalvojan tulee aina säilyttää mahdollisuus ennakollisista kannanotoista vapaaseen, objektiiviseen ja kaikin puolin riippumattomaan asian arviointiin jälkikäteisessä laillisuusvalvonnassa.

Kun tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonta on varsin tiivistä ja intensiivistä (myös kertomuksen sivulla 15 todetaan, että tiedusteluvalvontavaltuutetun ja tiedusteluviranomaisten välille muodostuu tavanomaista ulkoista laillisuusvalvontaa kiinteämpi operatiivinen valvontasuhde), pidemmällä tähtäimellä on vaara, että tiedusteluvalvontavaltuutetun ja tiedusteluviranomaisen suhde muuttuu valvojan ja valvottavan suhteesta yhteistyösuhteeksi. Mielestäni ulkoiseksi tarkoitetussa laillisuusvalvonnassa näin ei saisi tapahtua.

Korostan, että minulla ei ole mitään aihetta epäillä, että tällaista olisi käytännössä tapahtunut enkä epäile, että nykyinen tiedusteluvalvontavaltuutettu ei olisi edellä tarkoittamiani vaaroja tiedostanut. Pidän kuitenkin näitä kysymyksiä hyvin tärkeinä etenkin nyt, kun tiedusteluvalvontavaltuutetun rooli on muotoutumassa.

Tiedustelutietojen käytön valvonnasta

Kertomuksen (s. 13) mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoo tiedustelumenetelmien käytön ja tiedustelutiedon käyttötarkoitusten lainmukaisuutta, mutta laadullinen arviointi niiden johtopäätösten osalta, joita tiedusteluviranomaiset ovat uhka-arvioissaan tehneet tiedustelutietojen pohjalta, ei sinällään kuulu tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtäviin. Kertomuksen mukaan poikkeuksen tästä muodostaa uhka-arvion käyttäminen tiedusteluviranomaisen oman jatkotiedonhankinnan suuntaamiseen eli perusteena uudelle tiedustelumenetelmän käytölle.

Totean, että joissakin muissakin tilanteissa, esimerkiksi jos uhka-arvion sisältävässä muulle viranomaiselle annetussa lausunnossa tiedustelutietojen pohjalta esitetyt johtopäätökset ovat ilmeisen virheelliset, asian arviointi voi nähdäkseni kuulua tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtäviin. Uhka-arviossa tarkoitettu henkilö ei itse voi tätä kontrolloida.

Suojelupoliisin muun toiminnan valvonnasta

Kertomuksen sivulla 14 on selostettu tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontavaltaan kuuluvaa suojelupoliisin muuta toimintaa, josta on mainittu salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö, poliisin yleisten toimivaltuuksien käyttö ja turvallisuusselvitysten laatiminen. Sivulla 15 on todettu, että tiedusteluvalvontavaltuutetulle voi kannella jokainen,

joka katsoo, että tiedustelutoiminnassa on rikottu hänen oikeuksiaan tai menetelty muuten lainvastaisesti.

Totean selvyyden vuoksi, että tiedusteluvalvontavaltuutetulle kuuluu suojelupoliisin valvonta kokonaisuudessaan, ja hänen toimivaltaansa kuuluu myös mitä tahansa suojelupoliisin toimintaa koskevan kantelun tutkiminen. Tämä johtuu eduskuntakäsittelyssä valvontalain 2 §:ään lisätystä 3 momentista: ”Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa harjoittaa tiedusteluvalvontavaltuutettu. Valtuutettu valvoo myös suojelupoliisin muuta toimintaa. Tähän valvontaan sovelletaan tämän lain 3 luvun säännöksiä soveltuvin osin.”

Säännöksessä ei ole rajattu mitään suojelupoliisin toimintaa tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatoimivallan ulkopuolelle. Käsitykseni mukaan 3 luvun säännökset soveltuvat hyvin myös suojelupoliisin muuta toimintaa kuin tiedustelutoimintaa koskevien kanteluiden käsittelyyn. Joissakin suojelupoliisia koskevissa asioissa – joilla ei ole mitään liityntää tiedusteluun – voi tosin olla tarkoituksenmukaista, että asian tutkii joku muu toimivaltainen valvontaviranomainen kuin tiedusteluvalvontavaltuutettu. Vaikka asiasta ei ole säädetty laissa, käsitykseni mukaan tällaisen asian (esimerkiksi kantelun) siirtäminen toiselle valvontaviranomaiselle (esimerkiksi oikeusasiamiehelle) on mahdollista, kun siirtämisestä sovitaan.

Tiedustelumenetelmien ja tiedustelutiedon käyttämisestä

Palomuurisääntelystä

Kertomuksen sivuilla 24-25 todetaan (korostukset tässä):

”*Jos asiassa on aloitettu tiedusteluviranomaisen tekemän ilmoituksen perusteella esitutkinta, ja asia on saatettu esitutkinnan jälkeen syyttäjän harkittavaksi*, tulee sovellettavaksi *tavanomaista laajempi ilmoittamisvelvollisuus*. Tiedonhankinnan kohteena olleelle ei-valtiolliselle toimijalle on tällöin lähtökohtaisesti ilmoitettava myös suunnitelmallisesta tarkkailusta, peitellystä tiedonhankinnasta, peitetoiminnasta, valeostosta, tietolähteen ohjatusta käytöstä, paikkatiedustelusta, muuhun kuin viestiin kohdistuvasta jäljentämisestä ja muuhun kuin viestiin kohdistuvasta lähetyksen jäljentämisestä. *Tiedon käyttäminen rikoksen selvittämisessä on kirjattava esitutkintapöytäkirjaan* ja *tieto, jota syyttäjän on tarkoitus käyttää näyttönä, on ilmoitettava haastehakemuksessa*. *Tiedon käyttämisestä näyttönä päättää tuomioistuin* pääasian käsittelyn yhteydessä. Näiden menettelyjen tarkoituksena on turvata oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus.

Palomuurisäännökset rajoittavat tiedustelutiedon luovuttamista toiselle viranomaiselle muuhun kuin tietojen alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Tiedonhankinta vieraan valtion Suomeen kohdistuvasta vihamielisestä toiminnasta (operatiivinen siviilivastatiedustelu) tai ei-valtiollisen toimijan Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavasta toi-

minnasta (operatiivinen siviilitiedustelu) sekä toisaalta Suojelupoliisin rikosten estämis- ja paljastamistehtävä (valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta uhkaavien rikosten estäminen ja paljastaminen) sijoittuvat samaan vaiheittain tarkentuvien tehtävien jatkumoon. Vastaavasti tiedonhankinta vieraan valtion Suomen kokonaismaanpuolustukseen kohdistuvasta vihamielisestä toiminnasta (operatiivinen sotilasvastatiedustelu) sekä toisaalta Puolustusvoimien rikosten estämis- ja paljastamistehtävä (sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estäminen ja paljastaminen) sijoittuvat samaan tehtävien jatkumoon. Myös edellä tarkoitettujen rikosten selvittämistehtävä sijoittuu samoihin jatkumoihin, mutta se on oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden turvaamiseksi eriytetty organisatorisesti tiedusteluviranomaisten tehtävistä. Suojelupoliisi ei ole enää esitutkintaviranomainen ja Puolustusvoimien rikosten estämis- ja paljastamistehtävän piiriin kuuluvien rikosten selvittämisestä huolehtii Keskusrikospoliisi.

Kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämistä ja paljastamista sekä selvittämistä voidaan pitää tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittujen tietojen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopivina tietojen käyttötapoina. **Palomuurisäännökset eivät sen vuoksi rajoita tiedusteluviranomaisen mahdollisuutta käyttää tiedustelutietoja tehtäväpiiriinsä kuuluvien rikosten estämisessä ja paljastamisessa tai mahdollisuutta luovuttaa tiedustelutietoja esitutkintaviranomaiselle tällaisten rikosten selvittämiseksi**. Tiedusteluviranomainen saa näin ollen ilmoittaa Keskusrikospoliisille myös sellaisen tietoonsa tulleen, jo tehdyn maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikoksen, josta säädetty ankarin rangaistus on alle kolme vuotta vankeutta. Tällaisia rikoksia ovat tuottamuksellinen turvallisuussalaisuuden paljastaminen, puolueettomuusmääräysten rikkominen, maanpetoksellinen yhteydenpito, laiton sotilaallinen toiminta, matkustaminen terrorismirikoksentekemistä varten ja terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen. Vaikka edellä kuvatut oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden turvaavat menettelyt on kytketty sääntelyrakenteellisesti tiedusteluviranomaisen palomuurisäännösten perusteella tekemään ilmoitukseen, niitä on perusteltua noudattaa myös tiedusteluviranomaisen ilmoittaessa edellä tarkoitetusta vähäisemmästä tehtäväpiiriinsä kuuluvasta jo tehdystä rikoksesta Keskusrikospoliisille.”

Kertomuksessa esitetty tulkinta palomuurisäännöksestä on minulle uusi, eikä minulla ollut mahdollisuutta perehtyä asiaan syvällisemmin. Asian alustavassa arvioinnissa tulkinta näyttää kuitenkin ongelmalliselta etenkin siltä osin kuin kysymys on tiedustelutietojen luovuttamisesta esitutkintaviranomaiselle ”tiedusteluviranomaisen tehtäväpiiriin kuuluvien” *rikosten selvittämiseksi* palomuurisääntelyn sitä rajoittamatta. Tällainen mahdollisuus ei käy ilmi tietojen luovuttamista rikostorjuntaan koskevasta poliisilain 5a luvun 44 §:stä.

Tulkinnan ongelmallisuutta korostaa myös se, että kertomuksessa viitatut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaavat menettelyt on laissa kytketty tiedusteluviranomaisen palomuurisäännöksen perusteella tekemään ilmoitukseen, jolloin säännöksestä välittämättä tehdyn ilmoituksen tilanteessa noiden menettelyjen noudattaminen jäisi sen varaan – kuten kertomuksessa on todettu – että ”niitä on perusteltua noudattaa”.

Pidän tulkinnan ja sen perusteiden tarkempaa selvittämistä hyvin tärkeänä.

Tiedustelun kohdentamisesta

Kertomuksen sivuilla 27-28 todetaan tiedustelun kohdentamisesta seuraavaa:

”Siviili- ja sotilastiedustelu voi kohdistua myös henkilöön, joka ei itse ole turvallisuusuhan varsinainen aiheuttaja. Kyse on tällöin henkilöstä, joka liittyy uhan aiheuttavaan toimintaan sellaisella tavalla, että häneen kohdistettavalla tiedonhankinnalla voidaan perustellusti olettaa saatavan tiedustelutehtävän kannalta merkittäviä tietoja.

Liityntä uhan aiheuttavaan toimintaan voi olosuhteista riippuen ilmetä esimerkiksi henkilön ja uhan varsinaisen aiheuttajan välisenä yhteydenpitona.”

Mielestäni kysymys siitä, minkälainen liityntä tiedustelun kohteena olevalla henkilöllä tulee olla kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan, on yksi tärkeimpiä kysymyksiä arvioitaessa tiedustelun hyväksyttävyyttä perusoikeussuojan kannalta. Kysymys on siis siitä, millä edellytyksillä tiedustelumenetelmien käyttö voidaan kohdistaa ”sivulliseen” henkilöön. Tiedustelulainsäädäntö ei anna selviä vastauksia tähän kysymykseen, johon kiinnitin lakien eduskuntakäsittelyn yhteydessä huomiota.

Niissä tilanteissa, joissa menetelmän käyttö on tuomioistuimen luvan varassa, tulee liityntä arvioitavaksi riippumattoman tuomioistuimen toimesta. Tiedusteluviranomaisen omiin päätöksiin perustuvien menetelmien käytön kohdalla asia on tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonnan varassa. Tässä valvonnassa tiedusteluvalvontavaltuutettu voi ainakin osittain tukeutua tuomioistuimen linjauksiin, kunhan sellaisia kertyy.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon voimavaroista

Kertomuksen sivulla 17 käsitellään tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon henkilöstöä:

”Uusimuotoisen tiedustelutoiminnan volyymit toiminnan käynnistämisvaiheessa ja tiedusteluvalvontavaltuutetun tietosuojavaltuutetun toimistolta saama hallinnollinen tuki mahdollistivat sen, että tiedusteluvalvontavaltuutettu pystyi hoitamaan valvontatehtävät yksin ensimmäisen vajaan toimintavuoden ajan.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintoon on perustettu tiedusteluvalvontavaltuutetun viran lisäksi kaksi erityisasiantuntijan virkaa, joista toisen tehtävät painottuvat siviilitiedustelua koskeviin asioihin ja toisen sotilastiedustelua ja tietoliikennetiedustelua koskeviin asioihin, sekä yksi hallinnollisen avustajan virka. Rekrytointi näihin virkoihin käynnistettiin alkuvuodesta 2020. Oli hyödyllistä, että keskitettyä käytännön kokemusta uusimuotoisesta valvonnasta ehti kertyä ennen rekrytointien käynnistämistä. Tämä mahdollisti virkojen toimenkuvien muovaamisen valvontatoimen kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisiksi.”

Tämä pitää epäilemättä paikkansa. Totean kuitenkin, että tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminto on ollut äärimmäisen haavoittuva sen ajan, kun virassa on ollut ainoastaan tiedusteluvalvontavaltuutettu itse. Jos hän olisi sairauden tai muun syyn takia tullut estyneeksi hoitamaan tehtäviään, olisi tiedustelutoiminta käytännössä voinut jäädä pitkäksi aikaa ilman valvojaa.

Pidän hyvin tärkeänä, että tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon resurssit ovat riittävät ja sillä on tiedusteluviranomaisista riippumaton riittävä – niin oikeudellinen kuin tekninen – asiantuntemus, joka tarvitaan tiedustelun valvontaan. Riittävällä valvonnalla on suuri merkitys tiedustelutoiminnan hyväksyttävyyden ja legitiimiyden kannalta.

Olen lain säätämisvaiheessa perustuslakivaliokunnan erikseen pyytämässä lausunnossa (EOAK/6143/2018) arvioinut tiedusteluvalvontavaltuutetun voimavaratarpeita.

Arvioin resurssia seuraavista näkökohdista:

- Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävät ovat hyvin moninaiset.
- Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävät edellyttävä hyvin laaja-alaista asiantuntemusta.
- Asiantuntemuksen on oltava käytettävissä koko ajan,
- Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnolla on oltava päivystys- tai varallaolojärjestelmä.
- Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon mahdollisuus saada ulkopuolista tukea on hyvin rajallinen.

Tuolloin päädyin arvioissani siihen, että tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 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.

Tässä arviossani pidin keskeisenä sitä, että tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnolla on kattava toimintavalmius ja asiantuntemus myös henkilöstön virkamatkojen, vuosilomien, sairaus- ja muiden poissaolojen aikana. Tällöin mikään tarvittavan asiantuntemuksen alue ei saisi jäädä yhden henkilön varaan. Kiinnitin huomiota myös siihen, että tiedustelun sisäiseen laillisuusvalvontaan oltiin hallituksen esityksen mukaan osoittamassa yhteensä 13 henkilötyövuoden lisäresurssi (siis jo olemassa olleiden voimavarojen lisäksi) ja sisäiseen ohjaukseen 3 henkilötyövuoden lisäresurssi.

Myös perustuslakivaliokunta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (PeVM/2018 vp) päätyi saman suuntaiseen johtopäätökseen:

> Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan on ilmeistä, että ehdotetun laajuisella organisaatiolla ei ole mahdollista turvata kattavaa valvontaa asianmukaisesti ja tehokkaasti. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota asiaan ja pitää valvontaan osoitettavien resurssien mitoittamista perusteluissa kaavailtuun nähden huomattavasti suuremmiksi välttämättömänä valvonnan riittävyyden, kattavuuden ja tehokkuuden turvaamiseksi. Valiokunta pitää saamansa selvityksen perusteella ilmeisenä, että tiedustelutoiminnan valvonnan vaatimat resurssit voivat olla tiedustelutoiminnan täytäntöönpanon edetessä jopa moninkertaiset.

Ehdotin myös, että tulisi perustaa apulaistiedusteluvalvontavaltuutetun virka, jonka haltija kykenee toimimaan tiedusteluvalvontavaltuutetun ohella tai sijassa kaikissa valtuutetulle kuuluvissa tehtävissä. Tiedossani ei ole, kuinka valtuutetun sijaisuus on nyt järjestetty, mutta ilmeisesti se on toteutettu työjärjestyksen määräyksillä.

Sidosryhmäyhteistyöstä

Tiedusteluvalvontavaltuutettu kiinnittää kertomuksessaan huomiota siihen mahdolliseen ongelmaan, johon olen itsekin useissa yhteyksissä, niin lakien säätämisvaiheessa valiokuntakäsittelyssä kuin muun muassa tiedusteluvalvontavaliokunnalle antamassani lausunnossa (EOAK/5611/2019) sekä vuoden 2019 toimintakertomuksessani kiinnittänyt huomiota.

Tietoliikennetiedustelussa kytkennän suorittava yhtiö (valtion kokonaan omistama Suomen Erillisverkot Oy tai sen tytäryhtiö) hoitaa sille säädettyä julkiseksi hallintotehtäväksi katsottua tietoliikennetiedustelulupien täytäntöönpanotehtävää. Sen sijaan lienee niin, että teleoperaattorit eivät hoida ”julkista hallintotehtävää” vaan vain ”jukista tehtävää”, jolloin valvontalain 9 §:n nojalla tiedusteluvalvontavaltuutetulla ei olisi oikeutta saada tietoja tai selvitystä operaattoreilta valvontatehtävässään. Tiedusteluvalvontavaliokunnalla sen sijaan tämä oikeus 4 §:n perusteella on. Myös oikeusasiamiehellä tällainen oikeus on perustuslain 111 §:n perusteella.

Kertomuksen sivulla 19 on mainittu ns. original control – sääntö. Sen mukaan tiedustelutietoja luovuttava ulkomainen tiedusteluviranomainen voi kieltää tiedustelutietoja vastaanottavaa toista tiedusteluviranomaista luovuttamasta tietoja edelleen kolmannelle osapuolelle. Kertomuksessa todetaan se asiaa koskevassa hallituksen esityksessäkin (HE 199/2017 vp, s. 51) todettu, että toisen valtion viranomaisen asettama tiedon luovutus- tai käyttökielto ei voisi rajoittaa tiedon luovuttamista tiedusteluvaltuutetulle. Pidän tätä tärkeänä ja se liittyy myös siihen tiedusteluvalvontavaltuutetun esille nostamaan kysymykseen, miten tiedusteluviranomaisten kansainvälisiä yhteistyöjärjestelyjä ja operatiivista tiedonvaihtoa kyetään valvomaan.

Tilastotietoja tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnasta

Kertomuksesta ilmenee tiedusteluvalvontavaltuutetun tehneen kertomusvuonna 50 varsinaista valvontakäyntiä, joiden yhteydessä hän tarkasti tiedusteluviranomaisten tekemät tiedusteluviranomaisten tekemät tiedustelumenetelmien käyttöä koskevat ja tiedustelun suojaamiseen liittyvät päätökset. Lisäksi valtuutettu osallistui yhtä lukuun ottamatta kaikkiin Helsingin käräjäoikeuden tiedustelumenetelmiä koskeneisiin istuntoihin.

Pidän hyvänä ja tärkeänä, että valvonta näyttää olleen hyvin kattavaa.

Päätösten ja käsiteltyjen asioiden lukumäärä on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain perusteella salassa pidettävä eikä sitä siten voi julkisuuteen saatettavassa kertomuksessa ilmaista.

Viranomaisten oikeusasiamiehelle toimittamista kertomuksista ilmenee tiedustelumenetelmien käytön lukumäärät, jotka ovat salassa pidettäviä, mutta valiokunta lienee saanut ne viranomaisten toimittamista toimintakertomuksista.

Salassa pidettäviä ovat myös ne yksilöitävissä olevat mahdolliset havainnot ja keskustelut, joita valvontakäynneillä tai käräjäoikeuden tiedustelumenetelmien lupakäsittelyissä on käyty. Näiden havaintojen ja keskustelujen perusteella olisi käsitykseni mukaan mahdollista tehdä

havaintoja uusien lakien toimivuudesta ja mahdollisista ongelmakohdista.

Nyt tällaisten mahdollisten havaintojen selostaminen pakostakin jää varsin yleisluontoiselle tasolle yksityiskohtien jäädessä tiedustelua harjoittavien viranomaisten, tuomioistuimen (niissä tapauksissa, joissa kysymys on tuomioistuimen myöntämästä luvasta), tiedusteluvalvontavaltuutetun, ylimpien laillisuusvalvojien ja tiedusteluvalvontavaliokunnan tietoon. Laajempi yhteiskunnallinen keskustelu on väistämättä rajoitetumpaa kuin esimerkiksi perinteisessä poliisitoiminnassa tai esitutkintaa koskevissa asioissa.

Havaintoja lainsäädännöstä

Kertomuksen sivulla 14 todetaan, että sisäministeriöllä on lakisääteinen velvollisuus antaa salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä kertomus ainoastaan eduskunnan oikeusasiamiehelle. Mielestäni on syytä harkita sääntelyä siitä, että tuo kertomus toimitettaisiin myös tiedusteluvalvontavaliokunnalle ja tiedusteluvalvontavaltuutetulle. Sääntelyn puutteellisuus johtunee siitä, että suojelupoliisin muu kuin tiedustelutoiminnan valvonta tuli näiden tehtäväksi vasta lakien eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Samoin voisi harkita sääntelyä myös siitä, että suojelupoliisin olisi ilmoitettava tiedusteluvalvontavaltuutetulle tiedustelumenetelmiä koskevien lupavaatimusten ja päätösten lisäksi myös salaisia tiedonhankintakeinoja koskevista lupavaatimuksista ja päätöksistä. Edellä mainitusta syystä tätäkään ei ole säätämisvaiheessa harkittu.

Kertomuksen sivulla 16 pohditaan sääntelemätöntä muutoksenhakumahdollisuutta tiedusteluvalvontavaltuutetun määräykseen keskeyttää tai lopettaa tiedusteluviranomaisen omaan päätökseen perustuva tiedustelumenetelmän käyttö.

Asiaa ei tietääkseni pohdittu lain säätämisvaiheessa. Keskustelua herätti ainoastaan se, että hallituksen esityksen mukaisesti tiedusteluvalvontavaltuutetulla ei olisi ollut oikeutta kannella hovioikeuteen käräjäoikeuden päätöksestä, jonka käräjäoikeus on antanut valtuutetun väliaikaiseen määräykseen tuomioistuimen lupaan perustuvan tiedustelumenetelmän käyttämisestä.

Edellä kerrottuja näkökohtia on mahdollista arvioida, jos eduskunnalle vuoden 2021 loppuun mennessä annettava kokonaisvaltainen seikkaperäinen selonteko (kts. EV 291/2018 vp) tiedustelulainsäädännön toimivuudesta, tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta, kehittämistarpeista, valvonnasta ja oikeusturvan toteutumisesta sekä muista asiakokonaisuuteen liittyvistä relevanteista seikoista antaa aiheen lainsäädännön tarkastamiseen.

Kertomuksen sivulla 33 käsitellään tiedustelulainsäädännön myötä syntynyttä teknisen laitetarkkailun käytön eroa pakkokeinolain ja polii-

silain 5 luvun, poliisilain 5 a luvun sekä sotilastiedustelusta annetun lain välillä.

Teknisen laitetarkkailun alkuperäisen ja pakkokeinolain 10 luvun 23 §:n 2 momentissa edelleen voimassa olevan soveltamisalan rajoituksen mukaan ”Teknisellä laitetarkkailulla ei saa hankkia tietoa viestin sisällöstä eikä 6 §:n 1 momentissa tarkoitetuista tunnistamistiedoista.” Vastaavanlainen rajoitus sisältyi alkuperäiseen poliisilain 5 luvun 23 §:ään.

Tiedustelulakien säätämisen myötä poliisilain salaisessa tiedonhankinnassa (poliisilain 5:23,2) ja sen myötä siviilitiedustelussa (poliisilain 5a:14) sekä sotilastiedustelussa (laki sotilastiedustelusta 32 §) käytettävässä teknisessä laitetarkkailussa ei saa hankkia tietoa ”välitettävänä olevasta viestistä” tai sen tunnistamistiedoista.

Siten pakkokeinolain mukaisella teknisellä laitetarkkailulla ei saa hankkia tietoa laitteen sisältämän viestin sisällöstä tai sen tunnistamistiedoista, kun taas salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelun piirissä ko. rajoitus koskee vain ”välitettävänä” olevaa viestiä. Kysymyksenalaista on, onko tämän seurauksena aiheutunut eroavuus teknisen laitetarkkailun soveltamisalojen erosta perusteltu.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos Mikko Eteläpää

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.