

Poliisiylitarkastaja Pekka-Matias Väisänen

15.10.2018

POL-2018-44861

Eduskunta
Hallintovaliokunta

Asiantuntijapyyntö 12.10.2018

Asiantuntijalausunto koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta (HE 199/2017 vp)

1. Tausta Hallintovaliokunta on viitekohdan pyynnöllään pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta (HE 199/2017 vp).

Poliisihallitus on aikaisemmin antanut asiasta asiantuntijalausunnon eduskunnan puolustusvaliokunnalle (POL-2018-6738) 28.2.2018 ja lakivaliokunnalle 19.2.2018 (POL-2018-6539). Poliisihallitus on lisäksi lausunut lakiesitystä koskevasta Oikeusministeriön mietinnöstä (POL-2017-8161) 21.6.2017 sekä Tiedustelun parlamentaarinen valvonta -työryhmän mietinnöstä (POL-2017-11688) 21.6.2017.

2. Yleistä Suojelupoliisin siirryttyä 1.1.2016 lukien Poliisihallituksen alaisuudesta suoraan sisäministeriön alaiseksi yksiköksi, tiedustelutoiminnan valvonta vaikuttaa Poliisihallitukseen ja sen alaiseen poliisiorganisaatioon vain välillisesti. Lakiesityksen 1 §:stä ilmenevän soveltamisalarajoituksen mukaan siviilitiedustelulla tarkoitettaisiin nimenomaan säädettyä poliisilain 5 a luvun mukaista toimintaa ja sen mukaisten toimivaltuuksien käyttöä, jotka kuuluisivat yksin suojelupoliisin toimialaan.

Poliisihallitus pitää tärkeänä paitsi tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa (tiedusteluvalvontavaliokunta), myös erillisen ulkopuolisen laillisuusvalvojan (tiedusteluvaltuutettu) perustamista laajoin toimivaltuuksin. Viranomaistoiminnan lainmukaisuudelle ja muutoinkin laadulle asetettavat vaatimukset ovat nousseet, mikä puoltaa vahvan ja uskottavan ulkoisen valvonnan järjestämistä uusille laajentuville toimivaltuuksille.

3. Lakiehdotusten (HE 199/2017 vp) sisältö

Poliisihallitus toteaa lakiesityksen yleisten säännösten ja soveltamisalan olevan selviä. Puolustusvaliokunta on lausunnossaan PuVL 8/2018 vp nostanut esiin, että suojelupoliisin koko toiminta olisi saatava

parlamentaariseen kontrolliin, jotta voitaisiin mm. välttyä tilanteelta, jossa säädettävän siviilitiedustelua koskevan poliisilain 5 a luvun 5 §:n mukaisissa tilanteissa muuttuva toimintaperuste (tiedustelu muuttuu rikostorjunnaksi) tiedusteluvaltuutetun valvontatoimivalta katkeaisi. Ottamatta muutoin kantaa suojelupoliisin valvonnan laajuuteen, Poliisihallitus toteaa näkemyksensä että valvontatoimivallan laajuus olisi aiheellista määrittää niin tarkaksi, ettei epäselvyyttä valvontatoimivallasta ja sen laajuudesta tulisi.

Parlamentaarista valvontaa koskevin osin Poliisihallitus pitää lakiesitystä hyvin laadittuna ja tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeuksia niin laajoina, jotta se voi uskottavasti ja tehokkaasti suorittaa tehtävänsä. Parlamentaarinen valvonta on yleisperusteluista ilmi käyvistä syistä perusteltu vaihtoehto laajojen tiedonhankintakeinojen vastinpariksi.

Poliisihallitus pitää tiedusteluvaltuutetun tehtäviä koskevia säännöksiä onnistuneesti muotoiltuina. Esityksestä ilmi käyvällä rakenteella tiedusteluvaltuutetun asema on selvä ja sen suhde ylimpiin laillisuusvalvojiin ja erityisvaltuutettuihin yksiselitteinen. Tiedusteluvaltuutetun laajat tiedonsaantioikeudet ovat välttämättömiä tehtävän uskottavaksi ja reaaliaikaiseksi hoitamiseksi.

Tiedusteluvaltuutetun ja hänen henkilöstönsä salassapito- ja vaitiolovelvollisuudesta ei lakiesityksen yksityiskohtaisten perusteluiden (s. 51) mukaan ole katsottu aiheelliseksi säätää erikseen, koska asia on kattavasti säännelty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa. Näiltä osin Poliisihallitus nostaa esiin, että säädettävän poliisilain 5 a luvun siviilitiedustelun toimivaltuuksiin kuuluisi mm. tietolähdetoiminta. Erityisesti tätä silmällä pitäen jo nykyisessä poliisilaissa (7 luku) on erityiset säännökset mm. poliisille luottamuksellisesti tietoja antaneen ja peitehenkilön tietoja koskevasta erityisestä vaitiolovelvollisuudesta ja ilmaisuvelvollisuudesta oikeudenkäynnissä. Kun otetaan huomioon tiedusteluvaltuutetulle kaavailtu vahvasti operatiivinen rooli ja sen mukanaan tuoma tosiseikka, että tiedusteluvaltuutettu tulee lähes väistämättä tietämään samoja edellä kuvattuja salassa pidettäviä seikkoja, kuin tiedustelua suorittavat virkamiehet, olisi perusteltua, että samoja tietoja koskevat vaitiolovelvollisuutta koskevat vaatimukset olisivat keskenään yhteismitallisia.

Lain 15 § ehdotetussa muodossaan mahdollistaisi tiedusteluvaltuutetulle oikeuden keskeyttää tai lopettaa tiedustelumenetelmän käyttö ilman, että määräyksen antaminen vaatisi tiedustelua suorittavan viranomaisen kuulemista. Kyseisen lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 59) on tosin todettu, että keskeytys- tai lopettamismääräyksen antamista harkitessaan tiedusteluvaltuutettu olisi yhteydessä tiedusteluviranomaiseen. Itse lakitekstiin tätä ei kuitenkaan ole kirjattu pakottavaan muotoon, vaan lakitekstin sanamuoto yhdessä esitöissä lausutun kanssa on mahdollista tulkita siten, ettei suorittavan viranomaisen

kuuleminen ole välttämätöntä, joskin se on suositeltavaa. Esimerkiksi työturvallisuusnäkökohtien huomioimisen kannalta olisi erityisen tärkeää, että määräyksen antaminen edellyttäisi aina tiedustelua suorittavan viranomaisen kuulemista. Velvollisuus kuulemiseen ei siten milloinkaan estäisi määräyksen antamista, mutta antaisi tiedustelua suorittavalle viranomaiselle aikaa reagoida tulevaan määräykseen etupainotteisesti asianmukaisella ja tarvittavalla tavalla. Toisaalta on myöskään vaikea ennakoida sellaista niin akuuttia tilannetta, joka edellyttäisi mahdollisuutta antaa keskeytys- tai lopetusmääräys ilman tiedustelua suorittavan viranomaisen kuulemista. Edellä mainituin perustein pykälään olisi perusteltua lisätä seuraavan suuntainen lause: *ennen 1 ja 2 momentissa tarkoitetun määräyksen antamista, tulee asianomaiselle tiedusteluviranomaiselle varata mahdollisuus lausua käsityksensä asiasta.*

Lakiesityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeuteen tuomioistuimessa ei sisältyisi muita osallistumisoikeuksia, kuten oikeutta tulla kuulluksi (s. 58). Puolustusvaliokunta on edellä viitatussa lausunnossaan katsonut, että tiedusteluvaltuutetulla olisi kuultavan asema oikeudenkäynnissä, jotta ei jouduttaisi tilanteeseen, jossa valtuutettu katsoisi voivansa määrätä ehdotetun lain 15 §:n nojalla menetelmän käytön keskeytyksen, mutta ei voisi lausua tästä tuomioistuimesta. Tähän näkemykseen yhtyen Poliisihallitus korostaa vielä omalta osaltaan, että tiedusteluvaltuutetun kuulemisoikeudella voidaan myös muutoin toteuttaa paremmin tiedustelumenetelmien käytön perusteiden asianmukaisuuden valvontaa. Toisin kuin tiedusteluvaltuutettu itse, tuomioistuimen tuomareita ei ole valittu nimenomaan tiedusteluasioita koskevan perehtyneisyyden pohjalta, vaan on pikemminkin selvää että jo virassa olevat tuomarit - joilla ei ymmärrettävästi voikaan olla erityisasiantuntemusta vasta säädettävistä uusista tiedustelumenetelmistä - ryhtyvät käsittelemään sinänsä vaativia uusia pakkokeinoasioita. Ulkopuolisen ja objektiivisen valtuutetun asiantuntemuksen jättämisen pois tuomioistuinprosessista ei ole omiaan edesauttamaan tuomioistuinikäsitteilylle asetettavia tarkoituksia.

Poliisihallitus pitää perusteltuna, että tiedusteluvaltuutetun ja tämän toimintojen virkoihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen.