

Asia:

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Hallituksen esitys on elimellinen osa tiedustelulainsäädännön uudistusta ja koskee poliisille ja puolustusvoimille ehdotettujen tiedusteluvaltuuksien valvontaa. Asian valtiösääntöoikeudellista merkitystä korostaa perustuslakivaliokunta tuore lausunto siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntöä koskevassa asiassa, jossa se korosti, että kysymys tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmästä (laillisuusvalvonta ja parlamentaarinen valvonta) muodostuu hyvin tärkeäksi ehdotettujen siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksien kannalta. Valiokunnan mielestä on välttämätöntä, että tiedustelutoimintaan liittyy tehokas ja kattava valvontajärjestelmä (PeVM 4/2018 vp, s. 9). Erityisen tärkeänä tässä suhteessa voidaan pitää nyt säädettävänä olevan oikeudellisen laillisuusvalvonnan merkitystä. Asian huomattavasta merkityksestä tässä suhteessa kertoo myös valiokunnan kanta siitä, ettei viranomaisille voida antaa niin pitkälle perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia kuin hallituksen esityksessä ehdotetaan, ellei valvontajärjestelmää koskevasta sääntelystä ole huolehdittu ensin. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetusta tiedustelutoiminnasta säätäminen tavallisella lailla edellyttää nimittäin, että valvontaa ja parlamentaarista valvontaa koskevat riittävät säännökset on jo hyväksytty, kun päätetään lopullisesti siviilitiedustelulain hyväksymisestä eduskunnan täysistunnossa.

Tiedusteluvaltuutetun riippumattomuus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan perustettavaksi uusi viranomainen – tiedusteluvaltuutettu – huolehtimaan tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta. Valtuutetun tehtävänä olisi valvoa tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa. Ehdotus rajoittaisi ylimpien laillisuusvalvojen valvontavaltaa vaan ylimpien laillisuusvalvojen asema eräänlaisina valvonnan valvojina säilyisi myös suhteessa tiedusteluvaltuutettuun.

Tiedusteluvaltuutettu toimisi tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä ja olisi ehdotetun tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevan lakiehdotuksen 5 §:n mukaan toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

Tehokasta ulkoista valvontaa on syytä pitää välttämättömänä vastapaino uusille toimivaltuuksille. Valvonta ei voi jäädä sen paremmin parlamentaarisen valvonnan varaan kuin yksinomaan hallinnon sisäiseksi asiaksi. Myös Venetsian toimikunnan raportissa tiedustelupalveluiden demokraattisesta valvonnasta korostetaan voimakkaasti juuri

hallinnosta riippumattoman ulkoisen valvonnan merkitystä: koska valtioneuvosto ja sen ministeriöt hallitusvallan käyttäjänä päättävät sekä tiedustelutiedon hankkimisesta että sen käyttämisestä, niiden mahdollisesti suorittamaa valvontaa ei voi pitää tiedustelutoimintaan nähden ulkoisena valvontaa (ks. myös Venetsian toimikunnan tiedustelutoimintaa koskeva raportti (CDL-AD(2007)016, k. 112).

Siviilitiedustelulakiehdotuksen 1 §:n mukaan tiedonhankintaa suoritetaan mm. ylimmän valtiojohtoon päätöksenteon tukemiseksi ja muiden viranomaisten lakisääteisiä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten. Vastaava säännös sisältyy myös sotilastiedustelulakiehdotuksen 3 §:ään. Ehdotettu nimitysjärjestely on tiedusteluvaltuutetun riippumattomuuden turvaamisen näkökulmasta jossain määrin hankala. Nimitystoimivalta on osoitettu käytännössä sen elimen tehtäväksi, jonka päätöksentekoa tukemaan tiedustelutietoa hankitaan. Tätä riippumattomuusvajetta korostaa myös se, että tiedusteluvaltuutettu nimitettäisiin määräajaksi, ts. viideksi vuodeksi. Tiedusteluvaltuutetun riippumattomuuden kannalta selvästi parempi ratkaisu olisi, jos nimittävänä tahona toimisi jokin muu elin kuin valtioneuvosto (tai muu ylimpään valtiojohtoon kuuluva elin). Tällaisena elimenä voisi toimia tietosuojavaltuutettu, joka voisi tehdä nimityspäätöksen esimerkiksi tiedusteluvalvontavaliokuntaa kuultuaan. Joka tapauksessa eduskunnan kytkeminen tiedusteluvaltuutetun nimitysprosessiin olisi valtuutetun riippumattomuuden takeiden kannalta suorastaan välttämätöntä.

Tiedusteluvaltuutetun valvontatoimivaltuuksien kattavuus

Tiedusteluvaltuutetulle ehdotetut tehtävät ja toimivaltuudet on rajattu tiedustelutoiminnan valvontaan. Vaikka 7 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaankin, että säännöksessä mainitun ”tiedustelutoiminnassa”-käsitteen on tarkoitus viitata siihen, että tiedusteluvaltuutettu voisi valvoa tiedustelua ylipäätään eikä vain siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännössä mainittuja tiedustelumenetelmiä, näyttää tiedustelutoimivaltuutetun tehtävään jäävän katveita, jotka saattavat muodostua valvonnan kattavuuden kannalta ongelmalliseksi. Viitataan tältä osin tässä asiassa jo annettuun puolustusvaliokunnan lausuntoon PuVL 8/2018 vp, jossa kiinnitetään huomiota varsinkin tarpeeseen saada suojelupoliisin koko toiminta myös tiedusteluvaltuutetun valvonnan piiriin. Puolustusvaliokunnan viittaamasta poliisilain 5 a luvun 5 §:n sääntelystä näyttää nimittäin merkitsevän, että tiedusteluvaltuutetun valvontavalta alkaa tai päättyy tiedonhankinnan tarkoituksen muuttumisen mukaan, vaikka tiedonhankinnan kohteet ja suoritettavat menetelmät säilyisivät ennallaan. Sääntelyratkaisun seurauksena tiedusteluvaltuutetulla ei välttämättä olisi käytettävissään kaikkea sitä tietoa, jonka perusteella valtuutettu voisi kussakin yksittäistapauksessa arvioida tiedonhankinnan välttämättömyyttä ja oikeasuhteisuutta ja esimerkiksi vaihtoehtoisten tiedonhankintakeinojen käytettävyyttä. Nähdäkseeni yksityiselämän suojan rajoituksiin liittyvän valtiosääntöisen välttämättömyyshankinnan asianmukaiseksi toteuttamiseksi suojelupoliisin toiminta tulisi kokonaisuudessaan saattaa tiedusteluvaltuutetun toimivaltuuksien piiriin tai vähintäänkin olisi säännösperustaisesti varmistuttava muutoin siitä, että tiedusteluvaltuutetulla on mahdollisuus valvoa kattavasti myös sellaista tiedonhankintaa, joka on alkanut tiedusteluvaltuutetun tehtäväpiiriin kuuluvalla perusteella tai joka myöhemmin muuttuu sen piiriin kuuluvaksi.

Tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeus tuomioistuimessa (14 §)

Tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lakiehdotuksen 14 §:ssä säädetään tiedusteluvaltuutetun oikeudesta olla läsnä tiedustelumenetelmää koskevan lupa-asian tuomioistuinkäsittelyssä. Esityksen perustelujen mukaan läsnäolo-oikeus tarkoittaisi valtuutetun oikeutta kuunnella ja katsoa kaikki käsittelyssä esitettävä aines. Läsnäolo-oikeuteen ei sen sijaan sisältyisi muita osallistumisoikeuksia tuomioistuinkäsittelyyn kuten oikeutta tulla kuulluksi tai esittää muutoin näkemyksiään istunnossa.

Perustuslakivaliokunta on vastikään arvioinut saman tyyppistä sääntelyä siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa asioissa. (Ks. PeVL 35/2018 vp ja PeVL 36/2018 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi, että tiedusteluvaltuutetun asemasta pitää säätää siten, että hänellä on oikeus ilmaista näkemyksensä hakemuksesta ennen kuin tuomioistuin tekee päätöksensä (ks. myös ratkaisu Rättvisa, kohdat 137—138). Tällaisen muutoksen tekeminen lakiehdotukseen oli valiokunnan mukaan edellytys sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. (PeVL 35/2018 vp, PeVL 36/2018 vp). Vastaavasta muutos on välttämätöntä tehdä myös tiedustelutoiminnan valvontaa koskevaan lakiehdotukseen.

Tiedusteluvaltuutetun voimavarat ja tiedustelutoiminnan valvonnan jatkuvuus ja reaaliaikaisuus

Tiedusteluvaltuutetun tehtävänä on valvoa periaatteelliselta merkitykseltään huomattavien, perusoikeuksiin syvälle käyvällä tavalla ja poikkeuksellisen laajamittaisesti puuttuvien toimivaltuuksien käyttöä. Valvonnan tehokkuuden, kattavuuden ja jatkuvuuden varmistamiseksi on välttämätöntä, että valvontaan osoitetaan riittävästi voimavaroja. Tähän nähden pidän valtiosääntöoikeudellisestikin ongelmallisena, että tiedusteluvaltuutetun viranomaisen vaikuttaisi jäävän varsin niukalti resursoituksi. Hallituksen esityksessä ei ehdoteta säännöksiä apulaistiedusteluvaltuutetusta tai tiedusteluvaltuutetun sijaisesta. Sen sijaan henkilöstöstä säädetään hyvin yleisellä tasolla 20 §:ssä. Sen mukaan tiedusteluvaltuutetulla olisi tarpeellinen määrä esittelijöitä ja muuta henkilöstöä. Säännöksessä ei asetettaisi henkilöstölle erityisiä kelpoisuusvaatimuksia. Alkuvaiheessa henkilöstötarpeen todetaan olevan tiedusteluvaltuutetun lisäksi kaksi päätoimista asiantuntijavirkamiestä ja yksi hallinnollistekninen tukihenkilö.

Koska ehdotukseen ei sisälly apulaistiedusteluvaltuutettuun taikka tiedusteluvaltuutetun sijaiseen liittyvää sääntelyä, sääntely ei nähdäkseni asian laatu huomioon ottaen riittävästi varmista valvonnan toteutumista esimerkiksi poissaolojen ja henkilövaihdosten aikana. Nähdäkseni asiantuntijavirkamiestehtävän suorittaminen edellyttää myös sellaista korkeaa teknistä ja oikeudellista asiantuntemusta – tiedustelutoimintaan liittyvät perus- ja ihmisoikeuskysymykset mukaan lukien, että asiasta olisi syytä varmistaa säädöspohjaisesti. Minimissään perustuslakivaliokunnan olisi lausunnossaan korostettava, että tiedusteluvaltuutetun valvontatehtävän tehokas hoitaminen edellyttää paitsi riittävää resurssointia myös korkeaa oikeudellista ja teknistä asiantuntemusta.

Juha Lavapuro
professori