

Rikosoikeuden professori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
21.11.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Yleistä

Eduskunnan käsiteltävänä on laaja niin sanottu tiedustelulakipaketti, joka pitää sisällään asialkohdassa mainitun hallituksen esityksen lakiehdotuksineen, hallituksen esityksen 202/2017 vp siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi, hallituksen esityksen 203/2017 vp laiksi sotilastiedustelusta sekä hallituksen esityksen 198/2017 vp eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta, jonka sisältämän perustuslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen eduskunta on hyväksynyt 3.10.2018 (EV 77/2018 vp) ja joka on tullut voimaan 15.10.2018 (L 817/2018). Kokonaisuuteen liittyy vielä puhemiesneuvoston ehdotus (PNE) 1/2018 vp eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta. Kokonaisuus muodostaa varsin laajan ja monimutkaisen sääntelykokonaisuuden, jonka periaatteellinen merkitys on myös erittäin huomattava.

Tiedustelutoiminnan valvontaa koskevaa lainsäädäntöä koskevassa esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki tiedustelutoiminnan valvonnasta. Lailla järjestettäisiin ehdotettujen siviili- ja sotilastiedustelun laillisuusvalvonta sekä säädettäisiin eräistä parlamentaarisen valvonnan yksityiskohdista.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Tiedustelutoiminnan valvonnan järjestämistä koskevat yleiset edellytykset ja ehdotetun valvontaa koskevan lainsäädännön perusrakenne

Esityksen perusteluissa (s. 25–31) on asianmukaisella tavalla käsitelty Suomea sitovista kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista seuraavia vaatimuksia tiedustelutoiminnan valvonnan järjestämiseksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) käytännössä on korostettu salaisten tiedusteluvaltuuksien valvonnan tehokasta järjestämistä, tiedustelutoiminnan sekä sisäisen että ulkoisen valvonnan järjestämisen tärkeyttä sekä myös sitä, että tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta on demokratian suojelemisen kannalta tärkeää. EIT on usein käytännössään arvioinut erilaisten oikeussuojakeinojen yhteisvaikutusta ja arvioinut näiden riittävyttä kokonaisuutena tarkastellen (ks. esim. *Campbell v. Yhdistynyt kuningaskunta* ja *Leander v. Ruotsi*). EIT on korostanut myös valvontaelimen laajaa pääsyä relevantteihin ja myös salaisiin asian kannalta merkityksellisiin asiakirjoihin sekä sitä, että valvontaelimen tulee olla toimivaltainen käsittelemään kaikenlaisia epäiltyjä perus- ja ihmisoikeusloukkauksia tiedustelutoiminnassa (esim. *Centrum för Rättvisa v. Ruotsi*, 19.6.2018, 155 kohta)

Myös esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu on demokraattista ja tehokasta tiedustelutoiminnan valvontaa koskevista suosituksissaan (Council of Europe, Commissioner for Human Rights, Democratic and effective oversight of national security services, Issue Paper 2015) korostanut laajaa tiedustelutoiminnan valvonnan järjestämistä sekä valvonnan järjestämistä riippumattomaksi. Myös ihmisoikeusvaltuutettu on korostanut parlamentaarisen valvonnan järjestämistä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on perustuslain 10 §:n muuttamista koskeneen esityksen käsittelyn yhteydessä korostanut sitä, että tiedustelulakien säätämiseen liittyvässä toimintaympäristössä erityisen olennaista on huolehtia riittävästä oikeusturva- ja valvontajärjestelystä. Valiokunta on katsonut, että kysymys tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmästä kattaen sekä laillisuusvalvonnan että parlamentaarisen valvonnan muodostuu hyvin tärkeäksi ehdotettujen siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksien kannalta (PeVM 4/2018 vp, s. 9). Hiljattain tiedustelulakiehdotuksista antamissaan lausunnoissa perustuslakivaliokunta on korostanut valvonnan poikkeuksellista merkitystä sekä sotilastiedustelussa että siviilitiedustelussa. Valiokunta katsoi, että sekä sotilas- että siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön säätäminen edellyttää, että samanaikaisesti turvataan tiedustelutoiminnan tehokas valvonta. Valiokunnan näkemyksen mukaan ilman tehokasta valvontaa viranomaisille ei voida antaa niin pitkälle perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia kuin mitä tiedustelulainsäädäntöä koskevista hallituksen esityksissä on ehdotettu (PeVL 35/2018 vp, s. 13 ja PeVL 36/2018 vp, s. 14).

Esityksessä ehdotetaan, että tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta huolehtisi uusi viranomainen, tiedusteluvaltuutettu. Tiedusteluvaltuutettu vastaisi tiedustelutoiminnan ulkoisesta valvonnasta. Tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa taas harjoittaisi PNE:lla 1/2018 vp perustettavaksi ehdotettu eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta, joka olisi uusi eduskunnan erikoisvaliokunta. Sotilastiedustelun ja siviilitiedustelun sisäinen valvonta taas toteutuisi suojelupoliisin suorittaman ja siihen kohdistuvan sisäisen laillisuusvalvonnan sekä puolustusvoimien toteuttaman sisäisen laillisuusvalvonnan kautta. Tiedusteluvaltuutetun viran perustaminen tai tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan järjestäminen ei rajoittaisi ylimpien laillisuusvalvojien valvontavaltaa (s. 34), mikä tarkoittaa, että ylimmät laillisuusvalvojat toimisivat myös jatkossa tiedusteluviranomaisten toiminnan valvojina. Lisäksi on huomattava, että

ylimmät laillisuusvalvojat toimisivat myös tiedusteluvaltuutetun laillisuusvalvojina, tässä suhteessa eräänlaisina ”valvonnan valvojina” (s. 33).

Tiedustelutoiminnan valvonnan suhteen ehdotetun järjestelyn perusrakenne, jossa ulkoisesta valvonnasta vastaisi tiedusteluvaltuutettu ja parlamentaarisesta valvonnasta eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta ja jossa tiedustelutoiminnan sisäinen valvonta jakautuisi suojelupoliisin suorittamaan ja siihen kohdistuvaan sisäiseen laillisuusvalvontaan sekä sisäiseen laillisuusvalvontaan puolustusvoimissa, on nähdäkseni perusteltu. Vaikuttaa siltä, että tiedustelutoiminnan valvonta olisi Suomessa sitä koskevien ehdotusten mukaisesti riittävän kattavasti järjestetty ja tiedustelutoiminnan valvojien rooli ei rajoittuisi näennäiseen valvontaan. Tiettyjä yksityiskohtaisia osin kriittisiä huomioita valvonnan järjestämisestä voidaan kuitenkin esittää.

Ehdotetun tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lain soveltamisala

Ehdotetun tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lain soveltamisalaa koskevan 1 §:n mukaan lakia sovellettaisiin poliisilain (872/2011) 5 a luvussa ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetussa laissa säädetyn tiedustelutoiminnan (siviilitiedustelu) ja sotilastiedustelusta annetussa laissa säädetyn tiedustelutoiminnan (sotilastiedustelu) valvontaan. Ehdotetun lain soveltamisalan määrittely edellä kuvatulla tavalla tarkoittaa, että suojelupoliisin poliisilain 5 luvun mukainen toimivalta salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisessä jäisi ehdotetun lain soveltamisalan ulkopuolelle. Esityksessä tätä perustellaan (s. 43) sillä, että lakiehdotuksella ei ole tarkoitus muuttaa poliisilain 5 luvun mukaisten toimivaltuuksien valvontaa ja että muukin poliisi kuin suojelupoliisi voi käyttää poliisilain 5 luvun mukaisia valtuuksia eikä ole perusteltua järjestää valvontaa tältä osin suojelupoliisin suhteen eri tavoin.

Ehdotetun lain soveltamisalaa tältä osin arvioitaessa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että siviilitiedustelua koskevan HE:n 202/2017 vp mukaan ehdotetussa siviilitiedustelua koskevassa poliisilain 5 a luvun 5 §:ssä säädettäisiin tiedonhankinnan jatkamisesta eräiden rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi. Ehdotetun säännöksen mukaan ”Jos siviilitiedustelua tehtäessä tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että henkilön voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän 5 luvun 3 §:ssä mainittuun rikokseen, valtiopetokseen, törkeään valtiopetokseen tai laittomaan sotilaalliseen toimintaan taikka voidaan olettaa, että sellainen rikos on tehty eikä tiedustelumenetelmän käytöllä enää voida olettaa saatavan tietoja luvan tai päätöksen perusteena olevasta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta, suojelupoliisi saa jatkaa tiedustelumenetelmän käyttöä salaisena tiedonhankintana rikoksen estämiseksi ja paljastamiseksi tämän luvun nojalla annetun luvan voimassaolon ajan, enintään kuitenkin kuukauden ajan.” Säännöksessä viitatuissa poliisilain 5 luvun 3 §:ssä tarkoitetuissa rikoksissa on kysymys maan- ja valtionpetosrikoksista sekä terrorismirikoksista.

Tämänkaltaisten tiedustelutoimintaan vahvasti kytkeytyvien ja usein tiedustelutoiminnan ja salaisten tiedonhankintakeinojen rajapinnalle asemoituvien rikosten tutkinnassa suojelupoliisi voisi säännöksessä tarkoitettuun edellytykseen jatkaa tiedustelumenetelmien käyttöä (tosin salaisina tiedonhankintamenetelminä poliisilain 5 luvun mukaisesti) säännöksessä mainituun edellytykseen. Ehdotetun tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lain 1 §:n mukaan tiedusteluvaltuutetun toiminta kattaisi poliisilain 5 a luvussa tarkoitettua tiedustelutoiminnan. Sanamuodon mukaan ehdotetun poliisilain 5 a luvun 3 §:n mukainen suojelupoliisin toiminta ei ole tiedustelutoimintaa vaan rikoksen estämistä ja paljastamista, jossa käytettäisiin poliisilain 5 luvun mukaisia

salaisia tiedonhankintakeinoja, jotka sinänsä olisivat samat kuin tiedustelutehtävässä aiemmin käytetyt tiedustelumenetelmät. Lienee myös mahdollista, että tiedustelutehtävän muututtua ehdotetun poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä tarkoitetulla tavalla salaiseksi tiedonhankinnaksi rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi, myös muutos toiseen suuntaan eli takaisin tiedustelutoimintaan on mahdollinen. Ehdotettu lainsäädäntö näyttää tältä osin kuitenkin johtavan tilanteeseen, jossa tämänkaltainen sisällöllisesti pitkälti tiedustelutoimintaan rinnastettava ja tiedustelutoiminnan kohteisiin liittyvä tiedustelutoiminnan ja salaisten tiedonhankintakeinojen käytön rajapinnalle sijoittuva toiminta jäisi tiedusteluvaltuutetun valvonnan ulkopuolelle. Ehdotetun tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lain soveltamisalaa koskevaa 1 §:ää olisi nähdäkseni syytä muuttaa siten, että suojelupoliisin edellä mainittu toiminta määritellään tiedusteluvaltuutetun valvontaan kuuluvaksi. Muunlainen ratkaisu olisi suojelupoliisin toiminnan valvontaan liittyvät sisällölliset näkökohdat huomioon ottaen epäjohdonmukainen, koska suojelupoliisin poliisilain 5 luvun mukaisten salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisessä on jatkossa kiinteä yhteys suojelupoliisin toteuttamaan tiedustelutoimintaan. Edellä esitetyn vuoksi esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 1 §:ää olisi nähdäkseni muutettava siten, että tiedusteluvaltuutetun valvonta kattaisi koko suojelupoliisin toiminnan (ks. myös PuVL 6/2018 vp, s. 6 ja TrVL 2/2018 vp, s. 7).

Tiedusteluvaltuutetun nimittäminen ja kelpoisuusvaatimukset

Ehdotetun tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lain 6 §:n 1 momentin mukaan tiedusteluvaltuutetun nimittäisi valtioneuvosto enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Esityksen perustelujen (s. 47) mukaan ehdotettu järjestely vastaisi muiden erityisvaltuutettujen nimittämistä ja olisi siten yleisten lähtökohtien mukainen.

Ehdotettu sääntely ei tiedusteluvaltuutetun riippumattomuuden kannalta ole kuitenkaan paras mahdollinen ratkaisu. Ensinnäkin on huomattava, että valtioneuvosto olisi yksi keskeinen taho, jolle tiedustelutietoa tuotettaisiin ja joka tiedustelutietoa päätöksentekonsa tukena käyttäisi. Jos tiedustelutietoa ensisijaisesti käyttävä taho olisi vastuussa tiedustelutiedon toimittajien valvojan valinnasta, voidaan perustellusti kysyä, onko tiedusteluvaltuutettu toimessaan siinä määrin riippumaton kuin mitä tiedustelutoiminnan valvonnan asianmukainen järjestäminen välttämättä edellyttää. Toiseksi tässä tiedusteluvaltuutetun nimittämistä koskevan sääntelyn kokonaisuudessa korostuu myös se, että tiedusteluvaltuutettu nimitettäisiin viiden vuoden määräajaksi. Selvää on, että toimijan riippumattomuus on suurempaa, jos hänet on nimitetty vakinaiseen tehtävään tai virkaan. Kolmanneksi tiedusteluvaltuutetun tehtävät merkittävällä tavalla eroavat muiden erityisvaltuutettujen tehtävistä, minkä vuoksi muiden erityisvaltuutettujen nimittämistä koskevaa järjestelyä ei sellaisenaan voi asettaa tiedusteluvaltuutetun nimittämistä koskevan järjestelyn lähtökohdaksi. Kokonaisuutena arvioiden sellaista järjestelyä, jossa valtioneuvosto nimittää tiedusteluvaltuutetun määräajaksi, on nähdäkseni pidettävä valtuutetun riippumattomuuden näkökulmasta ongelmallisena.

Perustellumpaa olisi, jos tiedusteluvaltuutetun nimittäminen olisi esimerkiksi eduskunnan tietyn valiokunnan tehtävänä. Toinen vaihtoehto voisi olla kytkeä eduskunta mukaan tiedusteluvaltuutetun nimittämistä koskevaan prosessiin jollakin merkittävällä tavalla, esimerkiksi siten, että eduskunnan tiettyä valiokuntaa olisi kuultava ennen nimittämistä koskevaa päätöksentekoa (ks. myös Venetsian komission tiedustelutoiminnan demokraattista valvontaa koskeva raportti (Report on the Democratic Oversight of the Security Services, Venice Commission 2007),

kohta 228). Jos tiedusteluvaltuutetun nimittäminen olisi eduskunnan valiokunnan tehtävänä tai jos valiokunta olisi kiinteällä ja merkittävällä tavalla kytketty nimittämismenettelyyn, tiedusteluvaltuutetun nimittäminen määrääjäksi näyttäytyisi kokonaisuutena arvioiden riippumattomuuden näkökulmasta ongelmattomampana.

Toiseksi ehdotetun 6 §:n suhteen voidaan kiinnittää huomiota tiedusteluvaltuutetulle asetettuihin kelpoisuusvaatimuksiin. Säännöksen 2 momentin mukaan tiedusteluvaltuutetulta edellytettäisiin muuta oikeustieteen ylempää korkeakoulututkintoa kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkintoa, hyvää perehtyneisyyttä viran tehtävänalaa sekä käytännössä osoitettua johtamistaitoa.

Käytännössä ongelmalliseksi saattaa muodostua momentissa edellytetty hyvä perehtyneisyys viran tehtävänalaa. Esityksen perustelujen (s. 47) mukaan osa hyvää perehtyneisyyttä olisivat perus- ja ihmisoikeusjuridiikan ja laillisuusvalvonnan vahva osaaminen, minkä lisäksi valvonta-tehtävä edellyttäisi tiedustelutoiminnan operatiivisen tason tuntemusta sekä tietojärjestelmä- ja tietoliikennetiedustelun valvonnan mahdollistavaa teknistä erityisosaamista. Erityisesti perustelujen maininta tiedustelutoiminnan operatiivisen tason tuntemuksesta on ongelmallinen, koska jos se muodostuu ehdotetun lain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetun tehtävänalaa koskevan hyvän perehtyneisyyden keskeiseksi osatekijäksi, tiedusteluvaltuutetuksi voitaisiin valita tiedustelutoimintaa toteuttavien organisaatioiden henkilökuntaan kuuluva. Selvää on, että tällainen tilanne olisi tiedustelutoiminnan valvonnan riippumattoman ja uskottavan järjestämisen kannalta ongelmallinen.

Tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeus tuomioistuimessa

Ehdotetun tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lain 14 §:n mukaan tiedusteluvaltuutetulla tai hänen määräämällään virkamiehellä olisi oikeus olla läsnä käsiteltäessä tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa tuomioistuimessa. Kysymys ei olisi velvollisuudesta olla läsnä asian käsittelyssä vaan kysymys olisi nimenomaan läsnäolo-oikeudesta, joka koskisi lupakäsittelyä Helsingin käräjäoikeudessa samoin kuin tällaisen lupa-asian päätöstä koskevan mahdollisen kante- lun käsittelyä Helsingin hovioikeudessa (s. 58). Nähdäkseni tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeudella tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa käsiteltäessä on menettelyn oikeusturvaa edistävä vaikutus, koska tiedusteluvaltuutettu toisi lupa-asian käsittelyyn tiedustelumenetelmiä ja tiedustelutoimintaa koskevaa asiantuntemusta, jota ainakaan vielä yleisillä tuomioistuimilla ei välttämättä erityisemmin ole. Tämän vuoksi saattaisi olla syytä vähintään korostaa, että tiedusteluvaltuutetun olisi tiedustelulakien mahdollisen soveltamisen alkuvaiheessa ymmärrettävä läsnäolo-oikeus pikemmin pääsäännöksi.

Tiedusteluvaltuutetulla ei kuitenkaan olisi ehdotetun sääntelyn mukaan muuta kuin läsnäolo-oikeus. Esityksen perustelujen (s. 58) mukaan läsnäolo-oikeuteen ei sisältyisi muita osallistumisoikeuksia tuomioistuin-käsittelyyn, kuten oikeutta tulla kuulluksi tai esittää muutoin näkemyksiään. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kuitenkin siviili- ja sotilastiedustelua koskevaa lain säädäntöä koskevissa lausunnoissaan katsonut, että tiedusteluvaltuutetun asemasta on säädet- tävä HE:ssä 202/2017 vp ehdotetussa poliisilain 5 a luvun 35 §:ssä sekä HE:ssä 203/2017 vp eh- dotetussa sotilastiedustelua koskevan lain 113 §:ssä säädetyssä lupaprosessissa siten, että hä- nellä on oikeus ilmaista näkemyksensä hakemuksesta ennen kuin käräjäoikeus tekee päätök- sensä (PeVL 35/2017 vp, s. 29 ja PeVL 36/2018 vp, s. 34). Valiokunnan mukaan tällaisen

muutoksen tekeminen on edellytyksenä sille, että mainittuihin esityksiin sisältyvät asiaa koskevat lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan esittämään näkemykseen voidaan hyvin perustein yhtyä ja myös – valiokunnan lausunnossakin mainitun – EIT:n ratkaisukäytännön voidaan katsoa edellyttävän tai vähintään tukevan tiedusteluvaltuutetun laajempaa osallistumista tiedustelumene- telmää koskevan lupa-asian käsittelyyn (ks. *Centrum för Rättvisa v. Ruotsi*, 19.6.2018, 137–138 kohta). On huomattava, että myös eduskunnan lakivaliokunta on hiljattain katsonut, että tie- dusteluvaltuutetulle on perusteltua antaa esitettyä laajemmat osallistumisoikeudet lupa-asian tuomioistuinkäsittelyssä (LaVL 27/2018 vp, s. 6–9).

Edellä esitetyn perusteella tiedusteluvaltuutetulle tulisi säätää laajemmasta osallistumisoikeu- desta tiedustelumene- telmää koskevan lupa-asian käsittelyyn. Tämä voitaisiin toteuttaa esimer- kiksi siten, että tiedustelua koskevassa lainsäädännössä nimenomaisesti säädettäisiin, että tie- dusteluvaltuutetulla on oikeus tulla kuulluksi tiedustelumene- telmää koskevaa lupa-asiaa tuo- mioistuimessa käsiteltäessä. Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 35 §:ään sekä ehdotetun sotilastie- dustelua koskevan lain 113 §:ään tulisi näin lisätä säännös, jonka mukaan tuomioistuimen olisi tiedustelumene- telmää koskevaa lupa-asiaa käsitellessään varattava tiedusteluvaltuutetulle ti- laisuus tulla kuulluksi (ks. myös rikoslain 38 luvun 10 §:n 3 momentti ja LaVL 27/2018 vp, s. 8). Selvyyden vuoksi asiaa koskeva maininta olisi nähdäkseni syytä lisätä myös käsillä olevan esityk- sen 1. lakiehdotuksen 14 §:ään, joka voitaisiin muotoilla esimerkiksi seuraavasti: ”Tiedusteluval- tuutetulla tai hänen määräämällään virkamiehellä on oikeus olla läsnä ja tulla kuulluksi käsitel- täessä tiedustelumene- telmää koskevaa lupa-asiaa tuomioistuimessa”.

Toinen vaihtoehto olisi säätää tiedusteluvaltuutetun laajemmasta ja vahvemmassa osallistumis- oikeudesta vastaavasti kuin pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 44 §:ssä säädetään julkisesta asiamiehestä asuntokuuntelua koskevien asioiden tuomioistuinkäsittelyä koskien. Jos julkista asiamiestä koskeva sääntely otettaisiin tiedusteluvaltuutetun osallistumisoikeutta koskevan sääntelyn lähtökohdaksi, tiedusteluvaltuutetun läsnäolo tiedustelumene- telmää koskevaa lupa- asiaa käsiteltäessä olisi edellytys lupa-asian ratkaisemiselle tuomioistuimessa. Julkisen asiamie- hen läsnäolon tuomioistuinkäsittelyssä on arvioitu johtavan siihen, että lupahakemuksia perus- tellaan tarkemmin ja että tuomioistuimet punnitsevat luvan myöntämisen edellytyksiä perus- teellisemmin (LaVM 31/2002 vp, s. 5/II). Perustuslakivaliokunta piti myös asiaa koskevaa esi- tystä alun perin käsitellessään ulkopuolisen etujen valvojan määräämistä perusteltuna, jotta lu- papäätöksiä ei tehtäisi yksinomaan esitutkintaviranomaisen aineiston perusteella (PeVL 36/2002 vp, s. 7). Ottaen huomioon, että perustuslakivaliokunta on tiedustelulainsäädäntöä koskevia esityksiä käsitellessään korostanut, että tiedustelumene- telmiä koskeva tuomioistuin- kontrolli ei saa muodostua näennäiseksi, mihin vaikuttaa muun muassa se, että tuomioistui- mella on lupa-asiaa käsitellessään riittävästi tietoa käytössä olevista tiedustelumene- telmistä sekä niitä koskevista yleisistä ja erityisistä edellytyksistä samoin kuin riittävät ja kattavat tiedot tuomioistuimen käsiteltävänä olevasta tiedustelumene- telmää koskevasta lupa-asiasta ja sen taustalla olevista tosiseikoista (PeVL 35/2018 vp, s. 29 ja PeVL 36/2018 vp, s. 33), laajaa ja vah- vaa osallistumisoikeutta koskevaa lainsäädännöllistä ratkaisua voidaan pitää perusteltuna.

Jos tiedusteluvaltuutetun laajempi osallistumisoikeus tiedustelumene- telmää koskevan lupa- asian käsittelyyn toteutettaisiin vastaavasti kuin pakkokeinolain julkista asiamiestä koskeva sääntely, mikä siis tarkoittaisi, että tiedusteluvaltuutetun läsnäolo tuomioistuinkäsittelyssä olisi lupa-asian ratkaisemisen edellytys, tällä nähdäkseni saattaisi olla vastaavia vaikutuksia kuin

mihin perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 36/2002 vp julkista asiamiestä koskien viitanut. Tiedusteluvaltuutettu toimisi lupa-asiaa koskevassa tuomioistuinkäsittelyssä esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 7 §:ssä tarkoitettujen tehtäviensä puitteissa ja valvoisi näin muun muassa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä edistäisi oikeusturvan toteutumista. Selvää nähdäkseni tällöin olisi, että tiedusteluvaltuutetun laajempikaan osallistumisoikeus ei vaikuttaisi tuomioistuimen perustuslaissa turvattuun riippumattomuuteen eikä se myöskään olisi pulmallista tiedusteluvaltuutetun riippumattomuuden kannalta (ks. tältä osin myös LaVL 27/2018 vp, s. 6–7). Tiedustelumenetelmien syvälle perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuva luonne huomioon ottaen olisi perusteltua korostaa riittäviä oikeusturva- ja valvontajärjestelmiä, minkä vuoksi olisi nähdäkseni vahvoja perusteita omaksua sääntelymalli, jossa tiedusteluvaltuutetun osallistumisoikeus muistuttaisi pakkokeinolain 10 luvun 44 §:ssä omaksuttua julkista asiamiestä koskevaa sääntelymallia.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että tiedusteluvaltuutetulle tulee säätää oikeus kannella käräjäoikeuden tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa koskevasta päätöksestä hovioikeuteen ja että tämän oikeuden tulisi koskea tiedustelutoimenpiteitä, niistä ilmoittamisen lykkäämistä ja ilmoituksen tekemättä jättämistä (PeVL 35/2018 vp, s. 29–30 ja PeVL 36/2018 vp, s. 34). Eduskunnan lakivaliokunta on käsillä olevaa esitystä koskevassa lausunnossaan katsonut, että tiedustelua koskevaan sääntelyyn ehdotetut säännökset eivät estä tiedusteluvaltuutettua myöhemmin kantelemasta lupa-asiaa koskevasta päätöksestä (LaVM 27/2018 vp, s. 7). On sinänsä totta, että ehdotetun poliisilain 5 a luvun 35 §:n 6 momentissa ja ehdotetun sotilastiedustelua koskevan lain 113 §:n 6 momentissa säädetään seuraavaa: ”Lupa-asiaassa annettuun päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Päätöksestä saa ilman määräaikaa kannella Helsingin hovioikeudelle. Kantelu on käsiteltävä kiireellisenä.” Nähdäkseni sääntely ei kuitenkaan riittävän selkeästi tällä hetkellä ilmennä sitä, että tiedusteluvaltuutetulla olisi oikeus kannella tuomioistuimen lupa-asiaa koskevasta päätöksestä. Asiasta olisi perusteltua säätää nimenomaisesti käsillä olevan esityksen 1. lakiehdotuksessa.

Kantelu-oikeus tuomioistuimen väliaikaisesta määräyksestä

Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentin mukaan tiedusteluvaltuutettu voisi määrätä tiedustelumenetelmän käytön keskeytettäväksi tai lopetettavaksi, jos hän katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa. Säännöksen 2 momentin mukaan tuomioistuimen lupaan perustuvan tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä tai lopettamisesta tiedusteluvaltuutettu voi antaa 1 momentissa säädetyllä perusteella väliaikaisen määräyksen, joka on viivytyksettä saatettava asianomaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tuomioistuin voi vahvistaa tai kumota väliaikaisen määräyksen taikka muuttaa keskeyttämismääräyksen lopettamismääräykseksi. Säännöksen 4 momentin mukaan tuomioistuimen päätökseen ei saa hakea muutos valittamalla. Tiedusteluvaltuutetulle ei esitettäisi oikeutta prosessuaalisen kantelun tekemiseen. Esityksen perustelujen (s. 61) mukaan kantelu lisäisi tiedustelumenetelmällä saatavasta salassa pidettävästä tiedosta tietoisten ihmisten lukumäärää sekä riskiä tiedonhankinnan ja siihen osallistuvien ihmisten paljastumisesta. Perustelujen (s. 61) mukaan kantelu-oikeuden puuttumisesta ei myöskään aiheutuisi välittömästi yksilön oikeusturvaa heikentäviä vaikutuksia.

Eduskunnan lakivaliokunta on kuitenkin käsillä olevasta esityksestä antamassaan lausunnossa katsonut, että kantelu-oikeutta myös tuomioistuimen väliaikaisesta määräyksestä antamaan

päätökseen voidaan pitää aiheellisenä, koska tiedusteluvaltuutetulla voi olla intressi kannella esimerkiksi silloin, jos tuomioistuin on päättänyt, ettei tiedusteluvaltuutetun antamaa väliaikais määräystä pidetä voimassa (LaVL 27/2018 vp, s. 10). Jos tiedusteluvaltuutettu antaa väliaikaisen määräyksen tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä tilanteessa, jossa hän on katsonut valvottavan menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa, mutta tuomioistuin ei pidä väliaikaista määräystä voimassa, on nähdäkseni melko vaikea tiedustelutoimintaan liittyvä korostunut oikeusturvatarve huomioon ottaen ajatella, että tarvetta prosessuaaliselle kantelelle ei tällaisessa tilanteessa voisi olla olemassa. Jotta voidaan huolehtia tiedustelulainsäädäntöön liittyvistä laajasti ymmärretyistä riittävistä oikeusturvajärjestelyistä sekä valvontajärjestelmästä, esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 15 §:n 4 momenttia olisi nähdäkseni syytä muuttaa siten, että tiedusteluvaltuutetulla olisi mahdollisuus kannella siinä tarkoitetusta tuomioistuimen päätöksestä.

Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 15 §:n 3 momentin mukaan tuomioistuin olisi päätösvaltainen käsittelemään säännöksen 2 momentissa tarkoitetun asian, kun siinä on yksin puheenjohtaja. Tuomioistuimen tätä asiaa koskevan kokoonpanon suhteen olisi syytä harkita, tulisi siko asia oikeusturvaan liittyvistä syistä käsitellä ainakin lähtökohtaisesti esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren 1.1.2019 voimaan tulevan 2 luvun 11 §:n mukaisessa kahden tuomarin kokoonpanossa (PeVL 35/2018 vp, s. 29 ja PeVL 36/2018 vp, s. 33–34).

Tiedusteluvaltuutetun toiminnon resursointi

Esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa jaksossa (s. 39) todetaan, että alkuvaiheessa tiedusteluvaltuutetun toimintoon arvioidaan tarvittavan valtuutetun lisäksi kaksi päätoimista asiantuntijavirkamiestä esittelijöinä sekä yksi päätoiminen assistentti tiedusteluvalvonnan hallinnollis-teknisenä tukihenkilönä. Toiminnon henkilöresursointi vaikuttaa huomattavan vähäiseltä ja sitä voidaan nähdäkseni pitää jopa ongelmallisena tiedusteluvaltuutetun tehtävien laajuus ja niiden kytkentä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaan huomioon ottaen. Tiedustelutoiminnassa on yleisesti kysymys laajasta ja monimutkaisesta sekä vaikeasti hallittavasta kokonaisuudesta, joka on monella tavalla korostuneen perus- ja ihmisoikeusherkä. Valvontatoimen riittävään henkilölliseen ja taloudelliseen resursointiin on kiinnitetty huomiota myös muun muassa Euroopan ihmisoikeusvaltuutetun demokraattista ja tehokasta tiedustelutoiminnan valvontaa koskevissa suosituksissa (Council of Europe, Commissioner for Human Rights, Democratic and effective oversight of national security services, Issue Paper 2015, s. 14).

Helsingissä 21.11.2018



Sakari Melander
Rikosoikeuden professori
Oikeustieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto
puh.: 02941 21781, 050 5644229
sähköposti: sakari.melander@helsinki.fi