

21.11.2018

EOAK/5231/2018

Perustuslakivaliokunnalle

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

I YLEISIÄ HAVAINTOJA

Pidän perusteltuna esityksen linjausta siitä, että tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa harjoittaisi eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta ja että tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa varten perustettaisiin uusi toimielin, jonka nimi hallituksen esityksen mukaan olisi tiedusteluvaltuutettu. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että ehdotetun laillisuusvalvojan nimen tulee olla tiedusteluvalvontavaltuutettu (PeVL 35 ja 36/2018 vp).

Hallituksen esityksessä esitetyin perustein (s. 33–34) en pidä riittävänä enkä tarkoituksenmukaisena, että tiedustelutoiminnan valvonta jäisi pelkästään oikeusasiamiehen tehtäväksi. Myös oikeusasiamiehellä (ja oikeuskanslerilla) olisi kuitenkin suoraan perustuslain 109 §:n 1 momentin (ja 108 §:n 1 momentin) nojalla toimivalta tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaan.

Tehokas ulkoinen valvonta on välttämätön vastapaino uusille toimivaltuuksille. Valvonta ei voi jäädä hallinnon sisäiseksi (ks. esim. Venetian komission raportti tiedustelupalveluiden demokraattisesta valvonnasta ([CDL-AD\(2007\)016](#), kohta 112: "As government departments are both 'taskmasters' and 'consumers' of intelligence, they cannot ... be seen as an 'external' control over a security agency.") Samoin esimerkiksi tänä vuonna annetuissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioissa *Centrum för Rättvisa v. Ruotsi*, no. 35252/08 (19.6.2018) ja *Big Brother Watch and Others v. Yhdistynyt kuningaskunta*, nos. 58170/13, 62322/14 ja 24960/15 (13.9.2018) on katsottu tiedustelumenetelmien käytön yhtenä merkittävänä hyväksyttävyyden kriteerinä olevan riittävän valvonnan.

Oikeuskirjallisuudessa (Hirvelä, Päivi - Heikkilä, Satu: Ihmisoikeudet, Käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön, 2017, s. 841–842) salaisen tele- ja verkkovalvonnan osalta on todettu muun muassa seuraavaa:

Valvonnan tarpeellisuuden (*necessity*) ja sen kontrollin (*review and supervision*) osalta oleellista on, että niissäkin tilanteissa, joissa valvonnan perusteena on kansallinen turvallisuus, järjestelmä antaa turvaa mielivaltaa vastaan. Tätä turvaa se, että salaisten valvontakeinojen *kontrolli tapahtuu kolmessa vaiheessa: annettaessa lupa valvontakeinojen käyttöön, valvontaa toimitettaessa ja sen päätyttyä*. Koska kaksi ensimmäistä vaihetta ei voi tulla kohteen tietoon, tulee menettelyn itsessään antaa turva mielivaltaa vastaan. Siten on toivottavaa, että *valvontavastuu uskotaan tuomarille*, sillä oikeudellinen kontrolli turvaa parhaiten itsenäisyyden ja puolueettomuuden vaatimukset. Jälkikäteisten keinojen osalta tiedustelun kohteelle ilmoittaminen ja hänen mahdollisuutensa saattaa tiedustelun laillisuus kyseenalaiseksi tai vaihtoehtoisesti jokaisen potentiaalisen kohteen mahdollisuus saattaa häneen kohdistunut valvonta tuomioistuimen tutkittavaksi, voivat olla riittäviä jälkikäteisiä keinoja (Roman Zakharov v. Venäjä, no. 47143/06, 14.12.2015).

Tiedustelutoiminta on luonteensa puolesta äärimmäisen salaista ja sen tehokas valvonta on välttämätöntä. Tyypillisimmin tiedusteluviranomaisten toimintatavat merkitsevät puuttumista yksityiselämän ja luottamuksellisen viestinnän suojaan.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että keskeisessä roolissa oikeusturvankin toteutumisen kannalta on tiedusteluvaltuuksien käytön valvonta vahvan valvontajärjestelmän avulla. Perustuslakivaliokunnan mukaan kysymys tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmästä (laillisuusvalvonta ja parlamentaarinen valvonta) muodostuu hyvin tärkeäksi ehdotettujen siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksien kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä on välttämätöntä, että tiedustelutoimintaan liittyy tehokas ja kattava valvontajärjestelmä (PeVM 4/2018 vp, s. 9). Tätä ilmentää myös se, että Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetusta tiedustelutoiminnasta säättäminen tavallisella lailla edellyttää, että myös valvontaa ja parlamentaarista valvontaa koskevat riittävät säännökset on jo hyväksytty, kun päätetään lopullisesti siviilitiedustelulain hyväksymisestä eduskunnan täysistunnossa (PeVL 35/2018 vp, s. 31 ja PeVL 36/2018 vp, s. 35).

Yhdessä molemmat valvonnan komponentit – parlamentaarinen valvonta ja laillisuusvalvonta – toteuttaisivat Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun (Democratic and effective oversight of national security services, Issue paper 2015, s. 8–9, 41– ja 62) samoin kuin laajasti eri tahoilla hyväksytyjen YK:n ihmisoikeusneuvoston erityisraportin (A/HRC/14/46; 17.5.2010 “Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight”) suositeltavana pitämän tiedustelutoiminnan ulkoisen valvonnan erillisen riippumattoman asiantuntijaelimen

toimesta siten, että samalla varmistetaan myös parlamentaarinen legitimitetti.

Tiedusteluvaltuutettu tulisi olemaan oikeusasiamiehen valvonnan piirissä, kun taas ehdotettu parlamentaarinen tiedusteluvalvontavaliokunta jäisi kansanedustajista koostuvana elimenä oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle.

Soveltamisala ja SUPO:n salaisen tiedonhankinnan valvonta

Lakiehdotuksen soveltamisalaa koskevan **1 §:n** mukaan lakia sovellettaisiin ehdotetuissa poliisilain 5 a luvussa ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetussa laissa säädetyn tiedustelutoiminnan (*siviilitiedustelu*) ja sotilastiedustelusta annetussa laissa säädetyn tiedustelutoiminnan (*sotilastiedustelu*) valvontaan.

Siten suojelupoliisin poliisilain 5 luvun mukaiset *salaisen tiedonhankinnan* toimivaltuudet jäisivät lain soveltamisen ja tässä laissa tarkoitetun valvonnan ulkopuolelle. Tätä perustellaan (s. 43) sillä, että ”muukin poliisi kuin suojelupoliisi voi käyttää poliisilain 5 luvun mukaisia valtuuksia eikä olisi perusteltua, että valvonta olisi eri tavoin järjestetty silloin kun suojelupoliisi käyttää näitä valtuuksia”.

Tämä kuulostaa sinänsä johdonmukaiselta. Asiaa lähemmin tarkasteltaessa voidaan kuitenkin perustellusti esittää ainakin seuraavat argumentit sen puolesta, että tiedusteluvaltuutetun ja vastaavasti tiedusteluvalvontavaliokunnan valvonta tulisi ulottaa myös suojelupoliisin poliisilain 5 luvun mukaisten toimivaltuuksien käyttöön:

1. Ehdotetun (HE 202/2017 vp) poliisilain 5 a luvun 5 §:ssä on säädetty tilanteesta, jossa sallittaisiin tiedustelumenetelmän käytön jatkaminen salaisena tiedonhankintana rikoksen estämiseksi ja paljastamiseksi.

Jos siviilitiedustelua tehtäessä tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että henkilön voidaan perustellusti olettaa syylistyvän 5 luvun 3 §:ssä mainittuun rikokseen, valtiopetokseen, törkeään valtiopetokseen tai laitomaan 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. Asia on tällöin saatettava mainitun ajan kuluessa sen viranomaisen ratkaistavaksi, joka on toimivaltainen päättämään kysymyksessä olevan tiedonhankintakeinon käyttämisestä.

Pykälän tarkoittamissa tilanteissa tiedusteluvaltuutetun toimivalta valvoa suojelupoliisin tiedonhankintaa siis katkeaisi, vaikka SUPO jatkaa tiedonhankintaa samalla keinolla ja mahdollisesti samasta kohteesta, vain tiedonhankinnan tarkoituksen muuttuessa. Tämä olisi epätydyttävää ja epäjohdonmukaista.

2. Käsitykseni mukaan tilanne voi olla myös edelliseen verrattuna (laissa sääntelemättömästi) käänteinen, eli salaisen tiedonhankinnan aikana ilmenee vakavan kansallisen turvallisuuden uhka, josta tiedonhankintaa jatketaan tiedustelumenetelmällä (siihen hankitulla päätöksellä).

Näissä tilanteissa olisi epätydyttävää, että tiedusteluvaltuutetun toimivallan – ja mahdollisesti myös tiedonsaantitoimivallan – ulkopuolelle jäisi tiedustelumenetelmän käytön alkutilanne eli salaisen tiedonhankintakeinon käyttö.

3. Nähdäkseni sekin on mahdollista, että SUPO käyttää samassa operaatiossa sekä tiedustelumenetelmiä että salaisia tiedonhankintakeinoja.

Tällaisessa tilanteessa tiedusteluvaltuutetun toimivalta rajoittuisi vain osaan samassa operaatiossa käytettävistä tiedonhankintakeinoista. Tämä olisi epätydyttävää ja epäjohdonmukaista.

4. Nykyisin, samoin kuin ehdotetun uudistuksen jälkeen, poliisilain 5 luvun salaisia tiedonhankintakeinoja saadaan käyttää rikoksen *paljastamiseksi* vain SUPO:n torjuntavastuulle kuuluvissa poliisilain 5 luvun 3 §:ssä mainituissa rikoksissa. Muutoin salaisia tiedonhankintakeinoja saadaan käyttää vain rikoksen *estämiseksi* (ja pakkokeinoina rikoksen *selvittämiseksi*).

Kun SUPO voi käyttää salaisia tiedonhankintakeinoja *eri tarkoitukseen* kuin yleensä muu poliisi, ehdotuksen perusteluissa esitetty vaatimus saman keinon käytön samanlaisesta valvonnasta menettää merkitystään.

5. On myös huomattava, että kaikki poliisilain 5 luvun mukaiset salaisen tiedonhankinnan keinot ovat (valvottua läpilaskua lukuun ottamatta) myös 5 a luvun mukaisia tiedustelumenetelmiä. Kun SUPO käyttää salaisen tiedonhankinnan keinoja sen torjuntavastuulle kuuluvan rikoksen estämiseen tai paljastamiseen, samalla kertyy myös tiedustelutietoa. Olisi epäjohdonmukaista, että saman tiedustelutiedon hankinta ja käyttäminen jäisi tiedusteluvaltuutetun toimivallan ulkopuolelle vain sen takia, että samaa keinoa on käytetty 5 luvun mukaisessa tarkoituksessa.
6. Siviilitiedustelulainsäädännön myötä SUPO:sta tulisi lähinnä tiedusteluviranomainen. SUPO kuuluisi edelleen poliisiin, mutta se ei olisi enää esitutkintaviranomainen, eikä sillä olisi lainkaan toimivaltaa toimittaa esitutkintaa.

Suojelupoliisin tehtävien ja toimivaltuuksien muutoksesta tiedusteluviranomaiseksi seuraa, että sen valvonta voidaan ja on perusteltua järjestää eri tavalla myös niissä tilanteissa, joissa se käyttää samaa keinoa kuin muu rikostorjuntaviranomainen.

Hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla järjestettynä SUPO:n salaisen tiedonhankinnan ulkoinen laillisuusvalvonta jäisi ainoastaan oikeusasiamiehelle. Mielestäni tämä olisi epätydyttävää, kun SUPO:n tiedustelutoimintaa valvoisi joka tapauksessa uusi erityinen valvontaviranomainen ja tiedusteluvalvontavaliokunta.

Edellä esitetyillä perusteilla ehdotuksen perusteluissa esitetty argumentti, että saman keinoon käytön valvonta ei saisi riippua siitä, kuka keinoa käyttää, jää *muodolliseksi*. Mielestäni selvästi painavammat *sisällölliset perusteet* puhuvat sen puolesta, että tiedusteluvaltuutetun ja tiedusteluvalvontavaliokunnan toimivalta ulotetaan myös suojelupoliisin poliisilain 5 luvun salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön.

Perustuslakivaliokunta on siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntöehdotuksia koskevissa lausunnoissaan (PeVL 35/2018 vp, s. 22 ja PeVL 36/2018 vp, s. 26) todennut, että tiedustelutoiminnan rikostorjunnasta ja rikostutkinnasta eroava luonne huomioon ottaen tulee erityisesti varmistua siitä, ettei sääntely avaa mahdollisuuksia käyttää tiedustelua poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen.

Käsitykseni mukaan se, että tiedusteluvaltuutetun valvonnan alaan kuuluisivat sekä poliisilain 5 luvun että poliisilain 5a luvun mukaisten keinojen käyttö osaltaan varmistaisi sitä, että perustuslakivaliokunnan huoli sääntelyn kiertämisestä ei toteutuisi. Tällöin tiedusteluvaltuutettu voisi esimerkiksi valvoa, ettei tiedustelumenetelmiä käytetä tilanteissa, joissa tosiasiallisesti on kysymys rikoksen estämisestä tai paljastamisesta.

Tällainen muutos ei välttämättä edellyttäisi, että tiedusteluvaltuutetulla olisi salaisen tiedonhankinnan valvonnassa käytettävissään kaikki samat keinot kuin tiedustelumenetelmien käytön valvonnassa. Tiedusteluvaltuutetun toimivaltuuksia tulisi harkita tästä näkökulmasta. Lähinnä kysymys olisi tiedusteluvaltuutetun osallistumisesta tuomioistuinkäsittelyyn ja keinon käytön keskeyttämisestä tai lopettamisesta.

Perustuslakivaliokunnan tulisi arvioida, onko hallituksen esityksessä ehdotettu tiedusteluvaltuutetun pelkästään tiedustelumenetelmien käyttöön kohdistuva valvonta riittävää.

Todettakoon, että olen jo siviilitiedustelulainsäädännön valmistelun työryhmävaiheessa asettanut kyseenalaiseksi sen, tarvitseeko lähinnä tiedusteluviranomaiseksi muuttuva SUPO lainkaan poliisilain 5 luvun mukaisia toimivaltuuksia. Tätäkin voisi vielä harkita.

Soveltamisala ja sotilastiedusteluviranomaisen salaisen tiedonhankinnan valvonta

Edellä SUPO:n salaisen tiedonhankinnan valvonnasta lausumani soveltuu pääosin myös pääesikunnan ja Puolustusvoimien tiedustelulaitoksen salaisen tiedonhankinnan valvontaan. Kuitenkaan edellä 1. kohdassa mainittua poliisilain 5 a luvun 5 §:ää vastaavaa säännöstä ei ole sotilastiedustelulaissa ja 4. kohdassa tarkoitettu rikoksen paljastaminen ei kohdennu yhtä selvästi vain sotilastiedusteluviranomaiselle kuin SUPO:lle.

II TIEDUSTELUVALTUUTETUN TEHTÄVÄT JA TOIMIVALTUUDET

Siviili- ja sotilastiedustelua koskevien lakiehdotusten hyväksyttävyyden arvioinnissa yksi keskeinen seikka on tiedustelun valvonnan tehokkuus ja uskottavuus. Tiedusteluvaltuutetulle esitetyt vahvat toimivaltuudet (kattava tiedonsaantioikeus, tarkastusoikeus, omat aloitteet, kantelut, tutkimispyynnöt, tiedustelumenetelmän käytön keskeyttäminen tai lopettaminen ja esitutkintaan ilmoittaminen sekä lainvastaisesti hankittujen tietojen määrääminen hävitettäväksi) ovat mielestäni välttämättömiä.

Esityksen mukaan tiedusteluvaltuutettu antaisi selvityksiä tiedusteluvalvontavaliokunnalle (4 §). Perustelujen (s. 46) mukaan valiokunta voisi tarvittaessa pyytää tiedusteluvaltuutettua tekemään tai hankkimaan valiokunnalle selvityksiä. Pidän tätä perusteltuna, koska – kuten perusteluissa todetaan, ”tiedusteluvalvontavaliokunnan työn kannalta tärkeiden tietojen ja selvitysten saanti olisi pitkälti riippuvainen tiedusteluvaltuutetun toiminnasta.”

Tehtävät

Pidän ehdotetussa 7 §:ssä lueteltuja tiedusteluvaltuutetun tehtäviä perusteluihin nähden osittain puutteellisina. Perusteluiden (s. 48) mukaan ”tiedusteluvaltuutettu voisi valvoa tiedustelua ylipäätään eikä vain siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännössä mainittuja tiedustelumenetelmiä. Valtuutetun tulisi voida valvoa esimerkiksi avointen lähteiden tiedustelua ja sen rajapintoja sekä sitä, minkä tiedon varassa tiedustelua ryhdytään toteuttamaan, mihin tiedustelutietoa käytetään ja miten tiedusteluoperaatiot päättyvät.- - - Tiedusteluviranomaisten kansainvälisessä yhteistyössä tapahtuvan tiedustelutietojen luovuttamisen valvonta voisi myös olla osa tiedusteluvaltuutetun harjoittamaa laillisuusvalvontaa.”

Pidän perusteluissa mainittuja tehtäviä hyvin tärkeintä, mutta pykälätekstissä on näiltä osin säädetty tiedusteluvaltuutetun tehtäväksi vain ”1) valvoa tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuutta”. Mielestäni pykälätekstiä tulisi täydentää ainakin seuraavasti: ”1) valvoa tiedustelumenetelmien käytön ja tiedustelutiedon käytön lainmukaisuutta”.

Kiinnitän lisäksi huomiota perustelujen (s. 50) mainintaan, jonka mu-

kaan valtuutettu voisi ”antaa suosituksia, ohjeita, neuvoja ja lausuntoja sekä tehdä aloitteita”. Valtuutettu voisi myös ”antaa lausuntoja tiedusteluviranomaisille lainmukaisuuskysymyksistä”.

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.

Tiedonsaantioikeudet ja julkinen tehtävä/hallintotehtävä

Ehdotuksen **3 §:ssä** säädetään tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeuksista ja ehdotuksen **8 §:ssä** tiedusteluvaltuutetun tiedonsaantioikeuksista.

Ehdotetut tiedonsaantioikeudet eroavat toisistaan siinä, että viranomaisten lisäksi valiokunnalla olisi oikeus saada valvontatehtäviensä hoitamiseksi maksutta tarvitsemansa tiedot *julkista tehtävää* hoitavilta, kun taas valtuutettu saisi nämä tiedot vain *julkista hallintotehtävää* hoitavilta.

Mainittujen käsitteiden keskinäistä suhdetta ja merkityssisältöä ei ole analysoitu tarkasti (ks. käsitteistä lähemmin Sarja, Mikko: Kuuluuko vai eikö kuulu? – Havaintoja oikeusasiamiehen toimivallasta. Oikeusasiamies 90 vuotta -juhlakirja, 2010, s. 22–26). Oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvat kaikki julkista tehtävää hoitavat yksityiset. Julkinen hallintotehtävä on aina myös julkinen tehtävä, mutta oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on kyetty hahmottamaan muutama erikoistapaus, jossa julkista tehtävää hoitavaa yksityistä ei ole pidettävä julkista hallintotehtävää hoitavana.

Käsitykseni mukaan myös tiedusteluvaltuutetun tiedonsaantioikeudet, samoin kuin oikeus saada selvitys (9 §) ja tarkastusoikeus (10 §) tulee ulottaa kaikkiin julkisiin tehtäviin. Muussa tapauksessa käy esi-

merkiksi niin, että tiedusteluvaltuutettu ei voi toimittaa tiedusteluvalvontavaliokunnan pyytämää tarkastusta tai tietoja taikka selvitystä, jos niiden kohteena on julkista tehtävää (mutta ei julkista hallintotehtävää) hoitava yksityinen taho.

Kiinnitän huomiota siihen, että julkista hallintotehtävää hoitavaan sovelletaan myös hallinnon yleislakeja kuten hallintolakia ja kielilakia. Edelleen kiinnitän huomiota perustuslain 124 §:n edellytyksiin julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään edellyttänyt, että tällaisten julkista hallintotehtävää hoitavien tahojen virka- ja vahingonkorvausvastuusta säädetään laissa. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 44) mainitun Suomen Erillisverkot Oy:n osalta virkavastuusta on säädetty erikseen julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain 20 §:ssä. Sen sijaan tiedossani ei ole, että operaattoreiden (teleyritysten) osalta olisi perustuslain 124 §:n edellytykset täyttävää sääntelyä. Jos operaattoreiden katsotaan hoitavan vain julkista tehtävää, mutta ei julkista hallintotehtävää, tällä erottelulla on tiedonsaantioikeuksien ja valvonnan kannalta ratkaisevan tärkeä merkitys.

Tiedonsaantioikeutta koskevan **8 §:n** perusteluissa (s. 51) on selostettu ns. originator control –periaatetta ja todettu, että toisen valtion viranomaisen asettama tiedon luovutus- tai käyttökielto ei voisi rajoittaa tiedon luovuttamista tiedusteluvaltuutetulle. Perustelujen mukaan tiedusteluvaltuutetulla olisi tehtäviensä hoitamiseksi pääsy tiedusteluviranomaisten kansainväliseen yhteistyöhön liittyvään erityissuojattavaan aineistoon. Pidän näitä toteamuksia hyvin tärkeinä. Pidän selvänä, että mitkään mahdolliset rajoitukset eivät voi koskea myöskään oikeusasiamiestä, jonka oikeudesta saada kaikki laillisuusvalvontaa varten tarpeelliset tiedot on erikseen säädetty perustuslain 111 §:ssä.

Tiedusteluvaltuutetun tiedonsaantioikeudet eivät **8 §:n** perusteluiden (s.52) mukaan kohdistuisi suoraan tuomioistuimiin. Minun on vaikea nähdä, mikä voisi olla tämän rajoituksen syynä, eikä sellaista ole perusteluissa esitetty.

Tuomioistuimet eivät kuuluisi tiedusteluvaltuutetun toimivaltaan, minä vuoksi on asianmukaista, että tiedusteluvaltuutetulla ei olisi oikeutta saada tuomioistuimelta selvitystä (9 §) eikä tehdä tarkastusta tuomioistuimeen (10 §). Sen sijaan myös tuomioistuinten tulee kuulua tiedusteluvaltuutetun yleisen tiedonsaantioikeuden piiriin.

Kanteluiden tutkinta

Myös kanteluiden tutkinta (**11 §**) tiedusteluvaltuutetun toimesta on perusteltua, koska tällöin kantelua käsittelevällä taholla on syvälinen toimintaympäristön tuntemus. Mielestäni myös tiedusteluvaltuutetulle olisi syytä antaa samanlainen harkintavalta kantelun tutkinnassa kuin oikeusasiamiehellä. Oikeusasiamiehen harkintavalta on ilmaistu eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 2 momentissa (535/2011), jonka mukaan ”Oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan ai-

hetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.”

Vastaavan tyyppinen muotoilu olisi tarpeen myös nyt ehdotetun lain pykälätasolle, sillä ennen lainmuutosta 535/2011 oikeusasiamiehellä ei katsottu olevan harkintavaltaa kantelun tutkinnassa, jos ”aihetta epäillä” –edellytys oli täyttynyt.

Todettakoon, että oikeusasiamieslain 3 §:n 5 momentin nojalla oikeusasiamiehellä olisi mahdollisuus harkintansa mukaan siirtää hänelle saapunut kantelu tiedusteluvaltuutetulle.

Läsnäolo-oikeus tuomioistuimessa

Ehdotetussa **14 §:ssä** säädettäisiin tiedusteluvaltuutetun läsnäolosta tuomioistuimessa. Kysymys olisi pykäläehdotuksen mukaan tiedustelumenetelmien lupa-asian käsittelystä.

Perustelujen (s. 58) mukaan kysymys olisi läsnäolo-oikeudesta, ei velvollisuudesta. Läsnäolo-oikeudella turvattaisiin valtuutetun mahdollisuus saada tietoonsa reaaliajassa kaikki tuomioistuin käsittelyssä olevat seikat. Perusteluissa todetaan, että ”käytännössä osa lupahakemuksen tueksi esitetyistä seikoista annetaan tuomioistuimelle suullisesti”.

Edelleen perusteluissa todetaan, että

”Tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeudessa ei olisi kyse tuomioistuimen toiminnan valvonnasta. Läsnäolo-oikeus sisältäisi oikeuden saapua paikalle tuomioistuimen istuntoon tai oikeuden osallistua paikallaoloa vastaavalla tavalla teknistä tiedonvälitystapaa käyttäen pidettävään tuomioistuin käsittelyyn. Läsnäolo-oikeus tarkoittaisi valtuutetun oikeutta kuunnella ja katsoa kaikki käsittelyssä esitettävä aines. Läsnäolo-oikeuteen ei sisältyisi muita osallistumisoikeuksia tuomioistuin käsittelyyn kuten oikeutta tulla kuulluksi tai esittää muutoin näkemyksiään istunnossa.”

Ensinnäkin pidän hyvin ongelmallisena sitä, että osa lupahakemuksen tueksi esitetyistä seikoista annetaan tuomioistuimelle vain suullisesti. Siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa ehdotetuissa laeissa on kunkin tiedustelumenetelmän päättämisestä koskevassa lainkohdassa lueteltu vaatimuksessa ja päätöksessä mainittavat seikat. Perustuslain 21 §:ssä turvattuun oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu muun ohessa päätöksen perusteleva perusteleminen. Ei ole hyväksyttävää, että vaatimuksen ja päätöksen perusteet eivät ilmenisi kirjallisesta vaatimuksesta ja päätöksestä. Mikäli tuomioistuimen kyselyoikeuden perusteella asiassa esitetyille vaatimukselle esitetään suullisesti lisäperusteita, tämän tulee ilmetä päätöksestä.

Toiseksi pidän hyvin epätydyttävänä ja epätarkoituksenmukaisena sitä, että valtuutetulla ei olisi oikeutta tulla kuulluksi tai esittää muutoin näkemyksiään istunnossa. En enemmälti perustele tätä, koska perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan PeVL 35/2018 vp (s. 29) ja PeVL 36/2018 vp (s. 34) pitänyt tavallisen lain säätämisjärjestyksen edellytyksenä, että tiedusteluvaltuutetulla on oikeus ilmaista näkemyksensä hakemuksesta ennen kuin käräjäoikeus tekee päätöksensä tiedustelumenetelmää koskevassa lupa-asiassa. Pidän selvänä, että tähän on tarkoitettu sisältyvän myös kyselyoikeus.

Ehdotettu 14 § on muotoiltu lupa-asiaa koskevaksi, mutta pidän selvänä, että tiedusteluvaltuutetulla tulee lupa-asian käsittelyn lisäksi olla oikeus osallistua ehdotettujen poliisilain 5 a luvun 47 §:n 2 momentin ja sotilastiedustelulain 86 §:n 6 momentin mukaisiin menetelmän käytöstä ilmoittamisen lykkäämistä tai kokonaan ilmoittamatta jättämistä koskeviin tuomioistuinkäsittelyihin.

Tiedustelumenetelmän käytön keskeyttäminen tai lopettaminen

Pidän lakiehdotuksen **15 §:ssä** säädettyä tiedusteluvaltuutetun toimivaltaa tärkeänä. Sen sijaan pidän epätydyttävänä sitä, että tuomioistuimen lupaan perustuvan tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä tai lopettamisesta koskevasta tiedusteluvaltuutetun väliaikaista määräystä koskevasta tuomioistuimen päätöksestä ei saisi tehdä kantelua hovioikeuteen (HE s. 61). Koska näissä tilanteissa voi olla kysymys tärkeistä ja vaikeista linjanvedoista, mielestäni sekä tiedusteluvaltuutetulla että tiedusteluviranomaisella pitäisi olla mahdollisuus saattaa asia kanteluteitse hovioikeuden ja viime kädessä korkeimman oikeuden arvioitavaksi.

Perustuslakivaliokunta on tiedustelulakeja koskevissa lausunnoissaan edellyttänyt sääntelyä siitä, kuka voi tehdä kantelun lupa-asioissa annetuista päätöksistä, ja lisäksi tiedusteluvaltuutetulle tulisi säätää oikeus kannella käräjäoikeuden päätöksistä hovioikeuteen. Valiokunnan mukaan tämän oikeuden tulisi koskea tiedustelutoimenpiteitä, niistä ilmoittamisen lykkäämistä ja ilmoituksen tekemättä jättämistä. Edellä mainitsemani puute sen sijaan koskee valvontalaissa säädettyä tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämistä tai lopettamista.

III TIEDUSTELUVALTUUTETTU

Nimittäminen

Ehdotetun **6 §:n** mukaan tiedusteluvaltuutetun nimittäisi enintään viideksi vuodeksi valtioneuvosto. Ehdotettua nimitysmenettelyä on perusteltu yksinomaan sillä, että järjestely vastaisi muiden erityisvaltuutettujen kuten yhdenvertaisuusvaltuutetun nimittämistä ja olisi siten ”yleisten lähtökohtien mukainen” (s. 47).

Totean, että nimittävällä taholla on merkitystä valvovan viranomaisen riippumattomuuden kannalta. Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto nimittäisi tiedusteluvaltuutetun. Ehdotettujen tiedustelulakien mukaan

valtioneuvosto olisi se keskeinen taho ja toimija, jonka puolesta siviili- ja sotilastiedustelua harjoitettaisiin ja jolle näistä toiminnoista raportoitaisiin. Suojelupoliisi on sisäministeriön alainen toimija ja suojelupoliisi raportoi suoraan sisäministeriölle ja valtioneuvostolle. Vastaavasti puolustusministeriön alainen pääesikunta raportoi ministeriölle ja suorittaisi puolustusministeriön ja ylimmän valtiojohdon edellyttämiä tiedustelutehtäviä.

Tilanne, jossa tiedustelutietoa ensisijaisesti käyttävä taho voisi suoraan valita sen henkilön, joka tulee valvomaan nimittävän viranomaisen itsensä päättämiä tai ainakin sen puolesta tehtävää tiedustelutoimintaa, on ongelmallinen valvojan riippumattomuuden kannalta. Nimittävä taho päättää myös tiedusteluvaltuutetun erottamisesta.

Totean, että muiden valtioneuvoston nimittämien erityisvaltuutettujen osalta riippumattomuusvaatimus juuri valtioneuvostoon nähden ei ole vastaavalla tavalla korostunut. Tiedusteluvaltuutetun riippumattomuusongelmaa korostaisi edelleen se, että tiedusteluvaltuutettu nimittäisiin määrääjäksi.

Mielestäni tiedusteluvaltuutetun viran pitäisi olla joko vakinainen, tai nimittävän tahon tulisi olla muu kuin valtioneuvosto (tai muukaan ylimpään valtiojohtoon kuuluva taho).

Eräs mahdollisuus olisi, että tietosuojavaltuutettu nimittäisi tiedusteluvaltuutetun sellaisessa menettelyssä, että ennen nimittämispäätöstä hänen tulisi hankkia eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan kannanotto. Tämä vastaisi oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimivan ihmisoikeuskeskuksen johtajan nimittämismenettelyä. Johtajan nimittää oikeusasiamies saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton. Paitsi tiedusteluvaltuutetun riippumattomuuden, myös viran arvoaltaan ja tehtävien luonteeseen liittyvistä syistä pidän tärkeänä, että eduskunta olisi kytketty nimittämismenettelyyn. Myös siinä tapauksessa, että nimittäväksi tahoksi jäisi valtioneuvosto, tiedusteluvalvontavaliokunnan kytkeminen nimittämismenettelyyn lieventäisi siihen liittyviä ongelmia (ks. myös alussa mainitun Venetsian komission raportti kohdat 34 ja 228).

Mielestäni nimittävää tahoa ja nimittämismenettelyä tulisi vielä harkita, ettei tiedusteluvaltuutetun tehtävään jää riippumattomuutta vaarantavaa valuvikaa. Pidän tätä erittäin tärkeänä, sillä tiedusteluvaltuutettu voi tehtävässään joutua puuttumaan ylimmän valtiojohdon toimemksiäntoihin. Esimerkiksi ehdotetun sotilastiedustelulain mukainen tiedustelutehtävä voi perustua tasavallan presidentin, valtioneuvoston kanslian, ulkoasiainministeriön tai puolustusministeriön esittämään tietopyyntöön, ja tiedusteluvaltuutettu voi joutua keskeyttämään tähän tiedustelutehtävään perustuvien tiedustelumenetelmien käytön.

Totean jo nyt, että tiedusteluvaltuutettu ei voi olla tiedusteluviranomaisen palveluksesta virkavapaalla oleva virkamies. Jos tiedusteluvaltuutetun virka olisi vakituisesti täytettävä, myös mainitut voisivat tulla nimitetyksi (vaikka se ei olisi ihanteellinen ratkaisu siltä kannalta,

onko valvonta luottamusta herättävää). Riippumattomuuden lisäksi tämäkin puoltaisi vakinaista virkasuhdetta, sillä tiedusteluvaltuutetulta edellytettävää osaamista ei juuri löytyne tiedusteluviranomaisten ja salaista tiedonhankintaa tekevien viranomaisten ulkopuolelta.

Perustuslakivaliokunnan tulisi arvioida, takaako ehdotettu sääntely tiedusteluvaltuutetun nimittämisestä tiedusteluvaltuutetulta vaadittavan riippumattomuuden.

Se, että tiedusteluvaltuutetulle esitetään toimivaltaa suoraan nimittää ja ottaa oma henkilökuntansa, on valvonnan riippumattomuuden kannalta välttämätöntä.

Henkilöstö ja voimavarat

Tiedusteluvaltuutetusta ehdotetaan toimivaltuuksiltaan ja asemaltaan vahvaa mutta resursseiltaan heikkoa toimijaa. Näin olisi siitä huolimatta, että sen tehtävänä olisi valvoa periaatteelliselta merkitykseltään niin huomattavien toimivaltuuksien käyttöä, ettei niistä voitu säätää perustuslakia muuttamatta.

Valtuutetun lisäksi toimintoa hoitaisi kaksi päätoimista asiantuntijavirkamiestä. Toimintamäärärahojen vuosittainen taso olisi 350 000 euroa, minkä lisäksi tulisivat tietohallintokulut. Kertaluonteisesti tietojärjestelmäinvestointeihin on arvioitu kuluvan 100 000 euroa. Valvonnan kokonaisuudessa on otettava huomioon myös ehdotetun tiedusteluvalvontavaliokunnan resurssit ja yhteistyö tiedusteluvaltuutetun kanssa.

Tiedustelutoiminnan valvonnan tulee olla jatkuvaa, yksityiskohtaista ja operatiivista (ks. vaatimuksesta EIT:n tapauksissa [Klass ym. v. Saksa](#) (1978), kohta 55 ja [Liberty ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta](#) (2008), kohdat 68–69). Reaaliaikainen valvonta korostuisi erityisesti tietoliikennetiedustelussa. Valvojan tulisi voida valvoa tehokkaasti kaikkia tiedustelutoiminnan ulottuvuuksia kulloinkin kyseeseen tulevan tiedustelutiedon hankintametodista riippumatta. Valvoa tulee muun muassa tiedon keruutapojen laillisuutta, tiedon käsittelyn, säilyttämisen ja edelleen jakamisen laillisuutta, tiedusteluviranomaisten kansainvälisen yhteistyön ja tiedusteluviranomaisten välisten yhteistyösopimusten laillisuutta, suhteellisuus- ja käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteiden noudattamista, tiedon hävittämistä ja toimenpiteistä ilmoittamista kohteille. Operatiivinen valvonta olisi täysiaikaista, yksityiskohtaista, aikaa vievää ja haastavaa työtä. Tiedusteluvaltuutetun hoidettavaksi tulisi myös aivan uuden tyyppisiä asioita kuten tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä päättäminen ja/tai asiaa koskevien väliaikaismääräysten antaminen ja niiden tuomioistuinkäsittelyyn osallistuminen. Lisäksi tiedusteluvaltuutettu käsittelisi kanteluita ja tutkimispyyntöjä, hänen tulisi tehdä tarpeelliseksi katsomiaan kehittämis ehdotuksia erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen turvaamiseksi ja oikeusturvan edistämiseksi ja toimittaa vuosikertomus.

Näiden lisäksi on otettava huomioon tiedusteluvaltuutetun yhteistyö tiedusteluvalvontavaliokunnan kanssa ja sen pyytämien tietojen ja selvitysten hankkiminen ja tarkastusten tekeminen sekä kertomusten laatiminen. Esityksen perusteluissa on viitattu myös mahdolliseen tiedusteluvaltuutetun toiminnon päivystys- tai varallaolojärjestelmään.

Perustuslakivaliokunta on tiedustelulakeja koskevissa lausunnoissaan tähdentänyt tiedustelutoiminnan valvonnan poikkeuksellista merkitystä niin siviili- (PeVL 35/2018 vp, s. 13 ja 31) kuin sotilastiedustelussa (PeVL 36/2018 vp, s. 14 ja 35). Valiokunnan käsityksen mukaan tiedustelulakien säätäminen edellyttää, että samanaikaisesti turvataan tiedustelun tehokas valvonta. Valiokunnan mielestä ilman tehokasta valvontaa ei viranomaisille voida antaa niin pitkälle perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia kuin hallituksen esityksissä ehdotetaan.

Pidän nyt ehdotettua voimavaratasoa selvästi liian pienenä tiedusteluvaltuutetulle ehdotettujen tehtävien laajuuteen ja merkittävyyteen nähden.

Ehdotetun kokoinen henkilöstö olisi myös haavoittuva esimerkiksi poissaolojen ja henkilövaihdosten varalta. Valvovan viranomaisen henkilöstössä tulee nähdäkseni olla edustettuna korkeaa sekä oikeudellista että teknistä asiantuntemusta. En näe, että toiminnan riittävä turvaaminen ja asiantuntemuksen kattavuus on mahdollista saavuttaa kahden asiantuntijan ja yhden assistentin henkilöstöresurssilla.

Perustuslakivaliokunnan olisi arvioitava, voidaanko valiokunnan korostamaan tehokkaaseen valvontaan päästä ehdotetun kokoisella henkilöstöllä.

IV TIEDUSTELULAINSÄÄDÄNNÖN VOIMAANTULO

Pidän selvänä, että siviili- ja sotilastiedustelulait voivat tulla voimaan vasta kun tiedustelutoiminnan valvonta on toimintavalmis. Kiinnitän huomiota siihen, että varsinkin tiedusteluvaltuutetun toiminnan käynnistäminen vie aikaa.

Oikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä