

Asia: OM 15/41/2016

Mietintö ”Tiedustelutoiminnan valvonta”

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne mietinnöstä ”Tiedustelutoiminnan valvonta”

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitulla lausuntopyynnöllään pyytänyt oikeuskanslerilta lausuntoa ministeriön asettaman työryhmän antamasta tiedustelutoiminnan valvontaa koskevasta mietinnöstä.

Esitän lausuntonani seuraavan.

Yleistä

Tiedustelutoiminnan valvontaa koskevassa mietinnössä ehdotetaan tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavan uuden lain säätämistä. Mietinnössä ehdotetaan muun ohella, että siviili- ja sotilastiedustelun laillisuusvalvonnasta huolehtisi täysin uusi viranomainen, tiedusteluvaltuutettu.

Mietinnöllä on kiinteä yhteys eduskunnassa valmisteltuun mietintöön, jossa puolestaan otetaan kantaa tiedustelutoiminnan parlamentaariseen valvontaan. Viimeksi mainitussa mietinnössä ehdotetaan, että eduskuntaan perustettaisiin parlamentaarista valvontaa varten tiedusteluvalvontavaliokunta-niminen uusi erikoisvaliokunta. Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että käsillä olevan työryhmän tehtävä rajattiin kesken sen toimikauden tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaan, eli tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa koskevaa sääntelyä ei mietintöön sisälly. Koska tiedustelutoiminnan valvonta on kokonaisuus, johon mielestäni tulisi olennaisina osina kuulua sekä sitä koskeva laillisuusvalvonta että parlamentaarinen valvonta, on sinällään valitettavaa, että lausunnot laillisuusvalvonnasta ja parlamentaarisesta valvonnasta tulevat annettaviksi erillisinä. Olen kuitenkin antanut tänään eduskunnan kanslialle lausunnon myös parlamentaarista valvontaa koskevasta mietinnöstä ja viittaan jäljempänä osin myös kyseisessä lausunnossa esittämiini näkemyksiin.

Mietinnöllä on välitön yhteys myös sisäministeriön ja puolustusministeriön työryhmissä valmisteltuihin ehdotuksiin uudeksi lainsäädännöksi siviili- ja sotilastiedustelusta. Olen tänään antanut sisäministeriölle ja puolustusministeriölle erilliset lausunnot kyseisistä ehdotuksista. Mietintö liittyy myös oikeusministeriössä valmisteltuun ehdotukseen, jolla perustuslakiin lisättäisiin uusi säännös luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisesta.

Voin yhtyä mietinnössä esitettyyn, että edellä mainittujen kaavailtujen esitysten käsittely tulisi sovittaa yhteen eduskunnassa. Sisäministeriön ja puolustusministeriön työryhmissä valmistellussa uudessa tiedustelulainsäädännössä ehdotetaan siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisille uusia merkittäviä tiedustelutehtäviä ja -toimivaltuuksia. Yksilön oikeusturvan takaamiseksi ja toiminnan luotettavuuden varmistamiseksi on välttämätöntä säätää menettelyistä ja keinoista, joilla voidaan valvoa tiedusteluun liittyvien tiedonhankintakeinojen käyttöä tehokkaalla ja uskottavalla tavalla. Selvää näin ollen on, että mikäli säädettäväksi ehdotetut siviili- ja sotilastiedustelua koskevat säännökset sekä mainittu perustuslain muutos tulevat voimaan, tulee tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lainsäädännön myös toteutua. Voin yhtyä mietinnössä todettuun, että ehdotettu tiedusteluvaltuutetun virka ja toiminto voitaisiin perustaa jo siinä vaiheessa, kun ne tiedusteluvaltuudet, jotka eivät edellytä perustuslain muuttamista, tulisivat voimaan (mikäli ne siis tulisivat voimaan muita säännöksiä aiemmin). Pidän tärkeänä, että tiedusteluvaltuutetun toiminto olisi toimintakykyinen mahdollisimman varhain ja viimeistään siinä vaiheessa, kun perustuslain muuttamista edellyttävät tiedusteluvaltuudet tulisivat voimaan.

On myös syytä korostaa, että siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännön uudistaminen on niin ikään vasta lausuntovaiheessa. Mietinnöstä on siis nyt lausuttava olettaen, että siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntö tulisi voimaan ehdotetulla tavalla. Huomioitava on, että ehdotettuihin siviili- ja sotilastiedustelua koskeviin säännöksiin voi tulla sellaisia muutoksia, jotka mahdollisesti vaikuttaisivat nyt annettavassa lausunnossa esitettyihin näkemyksiin.

Mietinnössä ehdotetaan siis muun ohella, että siviili- ja sotilastiedustelun laillisuusvalvonnasta huolehtisi uusi viranomainen, tiedusteluvaltuutettu. Tiedusteluvaltuutetulle säädettäisiin lailla vahvat toimivaltuudet sekä riippumaton ja itsenäinen asema. Pidän mietinnössä näiltä osin esitettyjä näkemyksiä yleisesti ottaen perusteltuina. Luottamusta tiedustelutoiminnan asianmukaisuuteen ja yksilön oikeusturvan toteutumiseen tulee turvata tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan mahdollisimman tehokkaalla ja uskottavalla järjestämisellä. Perusteltua niin ikään on, että tällä laillisuusvalvonnalla on vahvat toimivaltuudet ja että tämä valvonta on mahdollisimman riippumatonta ja itsenäistä. On kuitenkin tähdennettävä, että yksinomaan ehdotettu tiedusteluvaltuutetun harjoittama laillisuusvalvonta ja erikseen ehdotettu eduskunnan tiedusteluvallontavaliokunnan harjoittama parlamentaarinen valvonta ei ole tässä suhteessa riittävää, vaan myös esimerkiksi tiedustelutoimintaa suorittavien viranomaisten sisäisen laillisuusvalvonnan tulee olla asianmukaisesti järjestettyä.

Pidän tärkeänä myös sitä mietinnössäkin korostettua, että tiedusteluvaltuutetun toiminnon perustamisella ei kavennettaisi muiden laillisuusvalvojien valvontatoimivaltaa. Esimerkiksi ylimmillä laillisuusvalvojilla on mahdollisuus omin laillisuusvalvontakeinoin valvoa niin ehdotettua siviili- ja sotilasviranomaisten kuin viime kädessä ehdotetun tiedusteluvaltuutetunkin toimintaa. Siviili- ja sotilasviranomaisten suorittamaan tiedustelutoimintaan kohdistuva sisäinen ja ulkoinen, niin ennakkollinen, reaaliaikainen kuin jälkikäteinen valvonta (sisältäen sekä tiedusteluvaltuutetun laillisuusvalvonnan että tiedusteluvalvontavaliokunnan parlamentaarisen valvonnan) on kokonaisuus, jolla tiedustelutoiminnan tulisi olla tehokkaasti ja uskottavasti valvottua, jolloin luottamus siihen voi aidosti säilyä.

Olen samaa mieltä mietinnössä esitetyn kanssa siitä, että tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan asianmukainen järjestäminen edellyttää riittävää resursointia ja että tiedusteluvaltuutetun toiminnolle osoitettavien voimavarojen tulisi olla oikeassa suhteessa sille säädettyjen tehtävien kanssa. Toisaalta mietinnössä kuitenkin myönnetään, että kyse olisi uudesta pysyvästä valtion viranomaisesta, jonka työtehtävien todellisesta määrästä ei ole vielä tietoa tai kokemusta. Mielestäni tässä arvioinnissa on syytä ottaa huomioon, että siviili- ja sotilasviranomaisille ehdotetuilla uusilla merkittävillä tiedustelutehtävillä ja -toimivaltuuksilla voidaan olennaisesti puuttua yksilön perusoikeuksiin. Etenkin ehdotetun tietoliikennetiedustelun kohdistuessa tämän lisäksi varsin laajaan tietoliikenneaineistoon mahdollista on, että tiedusteluvaltuutetulle tehtävät kantelut, tutkimispyynnöt ja muut yhteydenotot voivat olla hyvinkin runsaslukuisia. Myös ulkomaantiedustelun valvonta on haasteellista. Tiedusteluvaltuutetun varsin moninaisten tehtävien ohella hänellä tulee jatkuvasti olla valmiudet myös viivytyksettömiin reaaliaikaisiin toimenpiteisiin.

Vaikka tiedusteluvaltuutetun toiminto pyrittäisiinkin mietinnössä kaavailluin tavoin järjestämään hallinnollisesti mahdollisimman kustannustehokkaasti sijoittamalla toiminto tietosuojavaltuutetun toimiston yhteyteen, mietinnössä tehty arvio siitä, että alkuvaiheessa tiedusteluvaltuutetun toimintoon tarvittaisiin valtuutetun lisäksi vain kaksi päätoimista asiantuntijavirkamiestä esittelijöinä sekä yksi päätoiminen assistentti, vaikuttaa edellä kerrottujen valvonnalle asetettavien vaatimusten perusteella hyvin epärealistiselta. Huomioon on otettava myös se, että tiedustelutoimintaan liittyvät erityiset salassapitovaatimukset asettavat rajoituksia tietosuojavaltuutetun toimiston henkilöstön (ja muidenkin voimavarojen) yhteiskäytölle. Vielä huomautan, että parlamentaarista valvontaa koskevassa mietinnössä on lausuttu, että tiedusteluvaltuutetun resurssien riittävyttä pohdittaessa tulee ottaa huomioon myös tiedusteluvaltuutetun mahdollisuudet avustaa tiedusteluvalvontalautakunnan tiedonsaannissa omien laillisuusvalvontaan liittyvien tehtäviensä ohessa.

Joitakin yksityiskohtaisempia näkökohtia

Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisille ehdotetuilla uusilla salassa käytettävillä tiedustelumenetelmillä puututtaisiin yksilön perusoikeuksiin, ennen kaikkea yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Toiminnan erityisen perusoikeusherkästä luonteesta

johtuen pidän tärkeänä, että jokaisella tulisi olla laajat mahdollisuudet saattaa tiedustelutoimintaa koskevia seikkoja tiedusteluvaltuutetun arvioitavaksi.

Mietinnössä ehdotetaankin, että tiedusteluvaltuutetulle voisi tämän toimivaltaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoisi, että tiedustelutoiminnassa on rikottu hänen oikeuksiaan tai menetelty muutoin lainvastaisesti (ehdotetun lain 21 §:n 1 momentti). Tiedusteluvaltuutettu tutkisi kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluisi hänen valvontavaltaansa ja olisi aihetta epäillä, että tiedustelutoiminnassa olisi menetelty lainvastaisesti, tai jos valtuutettu muusta syystä katsoisi siihen olevan aihetta (21 §:n 3 momentti). Lisäksi tiedustelutoiminnan kohteena ollut tai henkilö, joka epäilisi, että häneen on kohdistettu tiedustelua, voisi pyytää tiedusteluvaltuutettua tutkimaan häneen kohdistuneen tiedustelumenetelmän käytön lainmukaisuuden (22 §). Mietinnön perusteluosiossa (s. 66) todetaan viimeksi mainitun tutkimuspyynnön osalta, että "[v]altuutettu voisi tutkia muun ohella, onko henkilöön kohdistettu tiedustelutoimia, ovatko tällaiset toimet edellyttäneet tuomioistuininlupaa ja onko tuomioistuininluvan ehtoja noudatettu sekä onko tiedustelun kohteelle ilmoitettu tiedustelusta lain edellyttämällä tavalla". Ehdotetun kantelumenettelyn ja tutkimuspyyntömenettelyn soveltamisalat näyttäisivät etenkin kerrotun valossa olevan osin päällekkäiset.

Tässä yhteydessä huomio kiinnittyy mietinnössä siihen, että tutkimuspyynnön tekemisestä ja tutkimisesta ei enemmälti säädettäisi laissa. Mietinnön perusteluosiossa (s. 66) todetaan sen si-jaan, että tutkimuspyyntö tehtäisiin kirjallisesti ja pyynnössä tulisi yksilöidä pyynnön tekijän nimi ja yhteystiedot. Tämän jälkeen lausutaan, että "[t]utkimuspyynnön tekemiseen ja asian tutkimiseen päisi muutoinkin soveltuvin osin se, mitä edellä on esitetty tiedusteluvaltuutetulle tehtävistä kanteluista". Jossain määrin epäselväksi mielestäni jää, mitä kaikkea tällä tarkoitetaan. Tarkoitus ei liene, että tässä viitattaisiin esimerkiksi kanteluja koskevaan tutkimuskynnykseen. Tiedusteluvaltuutettuhan ensi kädessä tutkisi, onko henkilöön ylipäätään kohdistettu tiedustelutoimenpiteitä, ja tutkimuspyynnön tekijä ei kaikeksi useinkin edes tietäisi, onko hän ollut tiedustelutoiminnan kohteena eikä pystyisi mahdollista virheellistä menettelyä millään tavalla yksilöimään tai perustelemaan. Jossain määrin epäselväksi jää lisäksi ylipäätään se, mikä merkitysero asian käsittelyn kannalta olisi sillä, olisiko kyse lain 21 §:ssä tarkoitettusta kantelusta vai 22 §:ssä tarkoitettusta tutkimuspyynnöstä. Etenkin varsin pelkistetyn lain sanamuodon perusteella asian vireillepanija voi ymmärrettävistä syistä jäädä epätietoiseksi siitä, tuleeko hänen tehdä laissa tarkoitettu kantelu vai tutkimuspyyntö ja miten kussakin yksittäisessä tilanteessa tulisi käytännössä toimia.

Mietinnössä ehdotetaan lisäksi muun ohella, että tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 25 §:n mukaan "tiedusteluvaltuutettu voi ilmoittaa asian toimivaltaiselle esitutkintaviranomaiselle, jos hän havaitsee, että valvottava on toiminut lainvastaisesti". Mietinnön perusteluosiossa (s. 70) todetaan, että tiedusteluvaltuutetun suorittama valvonta ilmenisi pääsääntöisesti hyvän hallinnon toteuttamisen ja virkavelvollisuuden noudattamisen arviointina ja voisi johtaa lakiehdotuksessa säädettäväksi ehdotetun käsityksen tai huomautuksen antamiseen. Tätä vakavammassa lainvastaisuuden tilanteissa tiedusteluvaltuutettu ilmoittaisi asian esitutkintaan.

Mainitun 25 §:n sanamuodosta ja mietinnön perusteluosiosta ei mielestäni yksiselitteisesti ilmene, mitä sanalla ”havaitsee” tässä yhteydessä tarkkaan ottaen tarkoitetaan. Perusteltua nähdäkseni olisi, että tiedusteluvaltuutetulla olisi oikeus ilmoittaa asia esitutkintaan mahdollisimman varhaisessa käsittelyvaiheessa, eli jo ennen kuin hän esimerkiksi olisi ehdotuksen 23 §:ssä tarkoitettu tavoin kuullut valvottavaa. Kun laissa edellytyksenä on, että tiedusteluvaltuutettu on ”havainnut lainvastaisuuden”, pidetään tässä nähdäkseni tavallaan tosiasiana, että valvottava on toiminut lainvastaisesti ja että tiedusteluvaltuutettu on tämän havainnut. Tästä voinee saada sen käsityksen, että tiedusteluvaltuutettu olisi tällöin ”täysimittaisesti tutkinut” asian, eli muun ohella kuullut valvottavaa ja todennut lainvastaisuuden. Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, että siinä vaiheessa kun tiedusteluvaltuutettu ilmoittaa asian esitutkintaviranomaiselle, kyse on vasta jonkinasteisesti epäilyistä menettelystä – esitutkintaviranomaisen tehtävänä on mahdollisessa esitutkinnassa selvittää muun ohella epäilty rikos ja sen teko-olosuhteet. Saman käsityksen – että tiedusteluvaltuutetun tulisi kuulla valvottavaa ennen kuin hänen olisi mahdollista ilmoittaa asia esitutkintaan – saa mielestäni myös mietinnössä (s. 67) todetusta, kun kuulemista koskevan 23 §:n perusteluosiossa lausutaan, että ”[v]alvonnan kohteena olevaa virkamiestä, viranomaista tai muuta julkista tehtävää hoitavaa olisi syytä kuulla, jos valtuutettu harkitsisi esimerkiksi huomautuksen antamista valvonnan kohteelle tai asian saattamista esitutkintaan” (kursivointi tässä). Mainittua ei voine muun ohella itsekriminointisuojaan liittyvistä syistä pitää perusteltuna.

Mietinnössä (s. 63) todetaan selvityksen antamisen osalta asianmukaisesti, että jollei kysymys olisi esitutkinnasta, virkamiehellä olisi totuudessapysymisvelvollisuus. Perusteltuna ei siis voine pitää sitä, että edellytyksenä esitutkintaan ilmoittamiselle olisi valvottavan kuuleminen, eli että valvottavan tulisi totuudessapysymisvelvollisuuden alaisena kertoa tapahtumista ja omasta menettelystään, jolloin valvottavalla ei siis olisi esitutkinnassa epäillylle turvattuja oikeuksia.

”Kynnyksen” ilmoittaa asia esitutkintaan tulisi yhtäältä olla siinä mielessä korkea, että mistään vähäisistä epäilyistä virheistä ei ilmoitettaisi esitutkintaviranomaiselle. Ottamatta enemmälti kantaa lain sanamuotoon mielestäni ylipäättään perustellumpaa olisi kytkeä kynnyksen ilmoittaa asia esitutkintaan ennemminkin mahdolliseen rikokseen kuin yksinomaan menettelyn epäilyyn lainvastaisuuteen. Selvää luonnollisesti on, että tiedusteluvaltuutetun ilmoitus esitutkintaviranomaiselle ei edellyttäisi esitutkintakynnyksen ylittymistä, vaan sen arvioisi esitutkintaviranomainen tai pääsääntöisesti syyttäjä silloin kun kyse on poliisimiehen tekemäksi epäilyistä rikoksesta. Tämä ei toisaalta vaikuta siihen edellä esittämäni näkemykseen, että tiedusteluvaltuutetulla tulisi olla mahdollisuus ilmoittaa asia esitutkintaviranomaiselle jo asian varhaisessa käsittelyvaiheessa. Mainittu ei myöskään sulje pois sitä tosiasiaa, että peruste siirtää asia esitutkintaviranomaiselle voisi tapauskohtaisesti ilmetä vasta sen jälkeen, kun selvitys valvottavalta olisi jo hankittu.

Vertailun vuoksi on syytä tuoda esille, että ehdotetun lain 24 §:n 1 momentin mukaan tiedusteluvaltuutettu voi määrätä tiedustelumenetelmän käytön keskeytettäväksi tai lopetettavaksi, ”jos hän katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti”, ja 26 §:n mukaan hän voi antaa valvottavalle huomautuksen, jos hän laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa ”katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti” tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Tiedusteluvaltuutetun toimenpiteet on mietinnön perusteluosiossa (s. 70) porrastettu seuraavasti:

”Tiedusteluvaltuutetun suorittama valvonta ilmenisi pääsääntöisesti hyvän hallinnon toteuttamisen ja virkavelvollisuuden noudattamisen arviointina, ja voisi johtaa lakiehdotuksen 27 §:n 1 momentissa säädettäväksi ehdotetun käsityksen tai 26 §:ssä ehdotetun huomautuksen antamiseen. Tätä vakavammassa lainvastaisuuden tilanteissa tiedusteluvaltuutettu ilmoittaisi asian esitutkintaan. Erityisen vakavissa ja kiireellisissä tilanteissa valtuutettu voisi myös määrätä tiedustelutoiminnan keskeytettäväksi tai lopetettavaksi lakiehdotuksen 24 §:n 1 momentin mukaisesti”. Minulla ei sinällään ole huomautettavaa perusteluosiossa mainituin tavoin esitettyyn. Mietinnössä esitetyn valossa jää nähdäkseni kuitenkin jossain määrin epäselväksi, mikä oikeudellinen merkitysero on ehdotetussa laissa käytetyn terminologian ”katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti” ja ”havaitsee, että valvottava on toiminut lainvastaisesti” välillä. Totean lisäksi, että määräys tietyn tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämiseksi tai lopettamiseksi voi olla tapauskohtaisesti perusteltu myös erityisen vakavaa lievemmässä tilanteessa.

Mietinnössä huomio kiinnittyy vielä siihen, että sekä ehdotetussa lakitekstissä että mietinnön perusteluosiossa käytetään käsitteitä ”muu julkista tehtävää hoitava” (18 §) ja ”muu julkista hallintotehtävää hoitava” (19 ja 20 §). Näyttäisi siltä, että kuulemista (23 §) koskevassa perusteluosiossa (s. 67) näitä käsitteitä käytetään lisäksi ikään kuin rinnakkaisina. Mietinnöstä ei ilmene, onko kyseisillä käsitteillä tarkoitettu olevan jokin oikeudellinen merkitysero, ja mikäli on, mikä tämä ero siinä tapauksessa olisi. Merkille pantavaa tässä yhteydessä myös on, että parlamentaarista valvontaa koskevassa mietinnössä sen sijaan käytetään tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavassa laissa yksinomaan käsitettä ”muu julkista tehtävää hoitava” sekä tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeutta että valiokunnan selvityksensaantia koskevissa pykälissä.

Kuten lakiehdotuksen 1 §:n perusteluissa todetaan, pykälän 2 momentissa mainittujen eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin asema eräänlaisina valvonnan valvojina eli erityisvaltuutettujen harjoittaman valvonnan valvojina säilyisi. Tämän vuoksi olisi perusteltua, että ehdotetun lain 28 §:ssä mainittaisiin myös valtioneuvoston oikeuskansleri tahona, jolle tiedusteluvaltuutettu antaisi vuosittain kertomuksen toiminnastaan. Oikeuskansleri ja oikeuskanslerinvirasto eivät ole osa pykälässä mainittua valtioneuvostoa, vaikka ovatkin sen yhteydessä (perustuslaki 69 § 1 momentti ja laki valtioneuvostosta 1 § 2 momentti). On myös huomattava, että sekä siviili- että sotilastiedustelun yhtenä keskeisenä tarkoituksena on ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukeminen (poliisilain ehdotetun 5 a luvun 1 §:n 2 momentti ja ehdotetun sotilastiedustelusta annettavan lain 3 §) ja että perustuslain 108 §:n 1 momentissa ja 109 §:n 1 momentissa säädetyin perusteella valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuuden valvonta kuuluu ylimpien laillisuusvalvojien välisessä tehtävienjaossa oikeuskanslerin erityistehtäviin.

Totean lopuksi, että työryhmän mietinnön (s. 26) mukaan Suojelupoliisi soveltaa henkilötietojen käsittelyn valvonnassa sisäministeriön laillisuusvalvontaohjeen lisäksi Poliisihallituksen laillisuusvalvontaohjetta 2020/2012/318 eräiltä osin. Kyseinen ohje on kuitenkin kumottu Poliisihallituksen 1.1.2017 voimaan tulleella laillisuusvalvontaohjeella POL-2016-17212.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Osastopäällikkö

Esittelijäneuvos

Markus Löfman

Löfman Markus

Oikeuskanslerinvirasto - Apulaisoikeuskanslerin sijainen