

Asia: OM 15/41/2016

## **Mietintö ”Tiedustelutoiminnan valvonta”**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Lausuntonne mietinnöstä ”Tiedustelutoiminnan valvonta”**

VASEMMISTOLIITTO RP:n LAUSUNTO

OM:n työryhmän ehdotuksesta koskien tiedustelutoiminnan valvontaa (19.4.2017)

(OM:n Mietintöjä ja lausuntoja 18/2017)

Esityksen pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki tiedustelutoiminnan valvonnasta. Uudella lailla järjestettäisiin sotilas- ja siviilitiedustelun parlamentaarinen valvonta ja laillisuusvalvonta.

Tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa harjoittaisi [-].

Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta huolehtisi uusi viranomainen, tiedusteluvaltuutettu. Valtuutetun tehtävänä olisi valvoa tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa. Tiedusteluvaltuutettu antaisi vuosittain kertomuksen toiminnastaan tiedustelutoiminnan parlamentaariselle valvontaelimelle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle. Valtuutettu voisi myös viedä oma-aloitteisesti merkittäviä valvontahavaintojaan tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvontaelimen käsiteltäväksi.

Tiedusteluvaltuutetulle säädettäisiin vahvat toimivaltuudet laillisuusvalvonnassa. Valtuutetulla olisi laajat tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet sekä valtuudet määrätä tiedustelumenetelmän käyttö keskeytettäväksi tai lopetettavaksi, jos hän katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti

tiedustelutoiminnassa. Valtuutettu voisi myös määrätä lainvastaisesti hankitut tiedot viipymättä hävitettäviksi. Tiedusteluvaltuutetulle voitaisiin tehdä kanteluja ja tutkimispyyntöjä.

Tiedusteluvaltuutettu toimisi tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä ja olisi toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Valtuutetun nimittäisi valtioneuvosto enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Tiedusteluvaltuutetulla olisi tarpeellinen määrä henkilöstöä, jonka valtuutettu itse nimittäisi.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan x päivänä xkuuta 20xx. Esitys liittyy vuoden 20xx valtion talousarvioesitykseen.

Vasemmistoliitto rp:n kannat esitykseen

## 1. Yleisesti esityksestä

Vasemmistoliitto pitää tärkeänä, että tiedustelutoiminnan ennakkollisesta ja jälkikäteisestä valvonnasta säädetään lailla. Valvonnan tulee käsittää sekä toiminnan oikeudellinen että sisällöllinen valvonta.

Koska esitys eduskunnan yhteyteen perustettavasta parlamentaarisesta valvontaelimestä (tiedusteluvalvontavaliokunnasta) ja sille ehdotettavista tiedonsaantioikeuksista ja toimivaltuuksista ei ole ollut tiedossa tämän lausunnon kirjoittamisvaiheessa, niin lopullisen kannan muodostaminen valvontaa koskevan esityksen kokonaisuuteen ei ole ollut mahdollista.

Kiinnitämme tässä lausunnossa huomiota muutamiin esityksen yksityiskohtiin, joita tulisi arvioida uudestaan esityksen jatkovalmistelussa.

## 2. Tiedusteluvaltuutetun kelpoisuusehdot nimittämisperusteissa (esityksen 16 §:n 2 momentti)

Esityksen 16 §:n 2 momentin mukaan "[t]iedusteluvaltuutetun kelpoisuusvaatimuksena on muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto, hyvä perehtyneisyys viran tehtävälleen sekä käytännössä osoitettu johtamistaito."

Pykälän 2 momentin perusteluissa todetaan:

Tiedusteluvaltuutetulta edellytettäisiin muuta oikeustieteen ylempää korkeakoulututkintoa kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkintoa. Tämä olisi perusteltua, koska kyse on oikeudellista asiantuntemusta edellyttävästä laillisuusvalvontatehtävästä. Säännös vastaisi tältä osin tietosuojavaltuutetusta ja tasa-arvovaltuutetusta säädettyä. Lisäksi edellytyksenä olisi hyvä perehtyneisyys viran tehtäväalaaan. Tiedusteluvaltuutetulla tulisi olla sellainen asiantuntemus ja osaaminen, joka mahdollistaa tämän erityistehtävän asianmukaisen hoitamisen. Laillisuusvalvonnan harjoittaminen edellyttäisi oikeudellista asiantuntemusta ja perehtyneisyyttä viranomaistoiminnan lainmukaisuuskysymyksiin, mukaan lukien perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat. Tiedustelutoiminnan valvontatehtävä edellyttäisi lisäksi tiedustelutoiminnan operatiivisen tason tuntemusta ja tietojärjestelmätiedustelun valvonnan mahdollistavaa teknistä erityisosaamista. Viran tehtävänalan moninaisuuden edellyttämää poikkeuksellisen laaja-alaista asiantuntemusta voitaisiin varmistaa tiedusteluvaltuutetun oman asiantuntemuksen ohella toimintoon otettavan esittelijähenkilöstön asiantuntemuksen kautta. Tiedusteluvaltuutetuksi nimitettävällä tulisi olla myös käytännössä osoitettu johtamistaito. Vaatimus johtamistaidosta vastaa tasa-arvovaltuutetusta, tietosuojavaltuutetusta ja yhdenvertaisuusvaltuutetusta säädettyä.”(s.60)

Esityksen perusteluissa toisaalla todetaan, että valvonnan tehokkuuden ohella valvontaelimen riippumattomuus on noussut tärkeäksi vaatimukseksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. Ihmisoikeustuomioistuimen on korostanut, että toimielimen pitää olla riittävän itsenäinen toimeenpanovallan käyttäjistä. Laillisuusvalvontaelimellä ei saa myöskään olla liian läheisiä poliittisia kytköksiä. Ei-tuomioistuimallinenkin valvontaelin voi täyttää sopimuksen vaatimukset, kunhan se on riittävän itsenäinen. Ihmisoikeussopimuksen kannalta riittävän itsenäisenä toimijana ei ole pidetty esimerkiksi syyttäjää. Ihmisoikeustuomioistuimen on kiinnittänyt lisäksi huomiota valvontaelinten jäsenten ammatilliseen pätevyyteen ja taustaan. Se on suhtautunut myönteisesti valvontamalleihin, joissa tehtävään valituilta edellytetään toimimista korkeissa tuomarin tehtävissä. (s.40)

Vasemmistoliitto toteaa, että esityksen 16 §:n 2 momentissa ”hyvä perehtyneisyys viran tehtäväalaaan” tarkoittaa sanatarkasti sitä, että tiedusteluvaltuutetuksi ei voida valita juurikaan muita kuin siviili- tai sotilastiedustelun palveluksessa toimineita henkilöitä. Tällainen vaatimus on sinänsä ymmärrettävä, mutta tämä myös kyseenalaistaa tiedusteluvaltuutetun viranhoidon riippumattomuuden. Jos kaikki tiedusteluvaltuutetut tulevat tiedusteluyhteisön sisältä, herää epäily valvonnan objektiivisuudesta.

Vasemmistoliitto esittää, että ”hyvä perehtyneisyys viran tehtäväalaaan” tulee määritellä siten, että myös muut kuin tiedustelun palveluksessa pätevoityneet, viran muut kelpoisuusehdot täyttävät hakijat voivat tulla valituksi virkaan. Tämä erityinen perehtyneisyys viran tehtäväalaaan voidaan kattaa myös pätevilla esittelijävoimilla.

### 3. Tiedusteluvaltuutetun toimivallan tehokkuudesta (esityksen 17 §)

Ihmisoikeustuomioistuin on arvioinut tehokkuutta lähinnä siltä osin, onko valvontaelin toimivaltainen ratkaisemaan asian ja millaiset prosessuaaliset oikeusturvatakeet se pystyy prosessille antamaan. Valvonnan tehokkuuteen on kytketty myös kysymys valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeudesta. Ihmisoikeustuomioistuin on lisäksi katsonut, että laillisuusvalvontaa suorittavien tahojen ratkaisulla tulisi olla oikeudellisesti sitova vaikutus valvottuihin tahoihin. Oikeussuoja saattaa olla ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta tehoton myös, jos asiaa ratkaisevalla taholla ei ole toimivaltaa määrätä valittajalle vahingonkorvausta. Oikeussuojakeinon tehokkuus edellyttää annetun päätöksen täytäntöönpanoa. Oikeuskeino ei ole tehokas, jos viranomaisten toimet tai laiminlyönnit estävät sen käytön. Ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään korostanut, että kansallisessa oikeusjärjestelmässä tulee olla riittävät oikeussuojatakeet myös viranomaisten viivytyksiä ja muita laiminlyönnejä vastaan. (Ks. Segerstedt-Wiberg & muut v. Ruotsi; Szabó & Vissy v. Unkari.) (s.42)

Esityksen 17 §:n mukaan tiedusteluvaltuutetun tehtävänä on tiedustelutoiminnan laillisuuden valvojana:

- 1) valvoa tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuutta;
- 2) valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa;
- 3) edistää oikeusturvan toteutumista ja siihen liittyviä hyviä käytäntöjä tiedustelutoiminnassa;
- 4) seurata ja arvioida toimialallaan lainsäädännön toimivuutta ja tehdä tarpeelliseksi katsomiaan kehittämissuhteita toimivaltaisille ministeriöille.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) on katsonut, että laillisuusvalvontaa suorittavien tahojen ratkaisulla tulisi olla oikeudellisesti sitova vaikutus valvottuihin tahoihin. Oikeussuoja saattaa olla ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta tehoton myös, jos asiaa ratkaisevalla taholla ei ole toimivaltaa määrätä valittajalle vahingonkorvausta.

Lisäksi EIT:n mukaan tiedustelun valvonnassa oikeussuojakeinon tehokkuus edellyttää (valvojan tahon) annetun päätöksen täytäntöönpanoa. Oikeuskeino ei ole tehokas, jos viranomaisten toimet tai laiminlyönnit estävät sen käytön. Ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään korostanut,

että kansallisessa oikeusjärjestelmässä tulee olla riittävät oikeussuojatakeet myös viranomaisten viivytyksiä ja muita laiminlyöntejä vastaan.

Ihmisoikeustuomioistuin on tavallisesti edellyttänyt, että väitetyn loukkauksen kohteena olevalla henkilöllä on suora pääsy oikeussuojakeinoon ilman välikäsiä. Valitus- tai kantelumahdollisuuden käytön edellytyksenä on yleensä se, että henkilö saa viranomaiselta tiedon häneen kohdistetusta tiedonhankinnasta sen jälkeen, kun tiedonhankintakeinon käyttö on päättynyt.

Vasemmistoliitto toteaa edellä mainittuihin EIT:n periaatteisiin viitaten, että ehdotus ei tarjoa tiedusteluvaltuutetulle oikeutta määrätä maksettavaksi vahingonkorvausta valittajalle, eikä takaa tiedusteluvaltuutetulle laajaa oikeudellista toimivaltaa valvottaviin kuin rajoitetusti koskien lähinnä selkeitä lainvastaisuustilanteita (24 §). Ihmisoikeussopimusten valvonnassa tiedusteluvaltuutetulla on ainoastaan ”oikeus saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lainmukaisesta menettelystä ja kiinnittää valvottavan huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin, jos asian laatu niin vaatii” (27 §)

Esitysten kokonaisuudessa ei ole myöskään selkeätä säännöstä, joka velvoittaisi valvottavia ilmoittamasta tiedustelun valvojalle tietojen luovuttamisesta vieraalle valtiolle tiedustelun kansainvälisessä yhteistyössä eivätkä säännökset anna valvojalle toimivaltaa puuttua tietojen luovuttamiseen.

Vasemmistoliitto toteaa, että esityksen jatkovalmistelussa nämä kohdat vaativat täsmennyksiä ja muutoksia.

#### 4. Tiedusteluvaltuutetun toimiston resurssit

Esityksen taloudellisia vaikutuksia arvioivassa osassa todetaan, että alkuvaiheessa tiedusteluvaltuutetun toimintoon arvioidaan tarvittavan valtuutetun lisäksi kaksi päätoimista asiantuntijavirkamiestä esittelijöinä sekä yksi päätoiminen assistentti tiedusteluvalvonnan hallinnollisteknisenä tukihenkilönä.

Vasemmistoliitto katsoo, että esityksessä tiedustelun valvonnasta tiedusteluvaltuutetun toimiston kokonaisresursointi on tehtävän laajuuteen nähden riittämätön ja se ei turvaa edellytyksiä tiedustelutoiminnan riippumattomalle valvonnalle.

Vasemmistoliitto esittää, että esityksen jatkovalmistelussa arvioidaan uudestaan tiedusteluvaltuutettuun kohdistuvaa riippumattomuusvaatimusta sekä esitettyjen normien että esitettyjen resurssien kannalta.

Kantola Marja-Liisa  
Vasemmistoliitto rp