

Lausuntotiivistelmä ”Tiedustelutoiminnan valvonta. Työryhmän mietintö”

1 Johdanto

Tämä lausuntotiivistelmä koskee oikeusministeriön 17.10.2016 asettaman työryhmän mietintöä ”Tiedustelutoiminnan valvonta” (mietintöjä ja lausuntoja 18/2017, oikeusministeriö, OM 15/41/2016). Työryhmän tehtävänä oli valmistella lainsäädäntö siviili- ja sotilasviranomaisien tiedustelutoiminnan valvonnan järjestämiseksi. Valvontajärjestelmän tuli muodostua sekä parlamentaaraisesta valvonnasta että laillisuusvalvonnasta vastaavasta viranomaisesta. Työryhmän tuli laatia ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon. Eduskunnan pääsihteeri asetti 23.12.2016 eduskunnan kanslian sisäisen työryhmän valmistelemaan sääntelyä tiedustelutoiminnan parlamentaaraisesta valvonnasta. Oikeusministeriö tarkisti 9.2.2017 oman työryhmänsä asettamispäätöstä siten, että työryhmän tehtävä rajattiin tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevan sääntelyn valmisteluun. Eduskunnan kanslian työryhmän työn valmistuttua ehdotukset sovitetaan yhteen asianmukaisella tavalla. Oikeusministeriön työryhmän mietintö valmistui 10.3.2017 ja se julkaistiin 19.4.2017.

Mietinnössä ehdotetaan tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavan lain säätämistä. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta huolehtisi uusi viranomainen, tiedusteluvaltuutettu. Tiedusteluvaltuutettu toimisi tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä ja olisi toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Valtuutetun tehtävänä olisi valvoa tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa. Tiedusteluvaltuutetulla olisi vahva asema ja tehokkaat toimivaltuudet laillisuusvalvonnassa. Lisäksi laissa huolehdittaisiin yksilön oikeusaseman turvaamisesta tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnassa. Ehdotus on osa tiedustelulainsäädäntöä koskevaa valmistelukokonaisuutta.

Mietintö lähetettiin lausuntokierrokselle 21.4.2017. Lausunnot pyydettiin annettavaksi lausuntopalvelu.fi-sivun kautta 22.6.2017 mennessä. Lausuntopyyntö lähetettiin palvelun kautta 74 taholle (ks. liite 1. Lausuntopyyntö jakelu), minkä lisäksi pyyntö oli palvelussa julkisesti kaikkien vastattavissa. Lausunnon antoi kaikkiaan 48 tahoja, joista 20 on viranomaisia, 25 yhteisöjä ja kolme yksityishenkilöitä (ks. liite 2. Lausunnonantajat). Lausunnot ovat luettavissa lausuntopalvelussa (<https://www.lausuntopalvelu.fi/Fl/Proposal/Participation?proposalId=9ecd7682-c661-476a-86d2-716f3e61e5d1>).

Lausunnonantajista 38 suhtautui joko kokonaan tai pääosin myönteisesti mietinnön ehdotuksiin (Amnesty International – Suomen osasto (jäljempänä Amnesty), eduskunnan oikeusasiamies (jäljempänä oikeusasiamies), Electronic Frontier Finland ry EFFI (jäljempänä Effi), Elinkeinoelämän keskusliitto EK (jäljempänä EK), FISC ry, F-Secure Oyj, Helsingin käräjäoikeus, Keskuskauppa-kamari, keskusrikospoliisi, korkein hallinto-oikeus (jäljempänä KHO), korkein oikeus (jäljempänä KKO), liikenne- ja viestintäministeriö, Medialiitto ry, Microsoft Oy, Ohjelmistoyrittäjät ry, Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry (jäljempänä Demla), perussuomalaisten eduskuntaryhmä, Poliisihallitus, puolustusministeriö, Rajavartiolaitoksen esikunta (jäljempänä Rajavartiolaitos), ruotsalainen eduskuntaryhmä, suojelupoliisi, Suomen Asianajajaliitto (jäljempänä Asianajajaliitto), Suomen Erillisverkot Oy (jäljempänä Erillisverkot), Suomen Keskusta r.p. (jäljempänä Keskusta), Suomen Lakimiesliitto ry (jäljempänä Lakimiesliitto), Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p. (jäljempänä SDP), Suomen tuomariliitto ry (jäljempänä Tuomariliitto), Teknologiateollisuus ry, Tieto Finland Oyj (jäljempänä Tieto), tietosuojavaltuutettu, Turvallisuuskomitean sihteeristö, valtioneuvoston kanslia, valtioneuvoston oikeuskansleri (jäljempänä oikeuskansleri), Vasemmistoliitto r.p., Viestintävirasto, vihreä eduskuntaryhmä ja Vihreä liitto r.p.). Nämä lausunnonantajat saattoivat esittää kuitenkin yksittäisiä kriittisiä huomioita. FISC, F-Secure Oyj, Ohjelmistoyrittäjät, Teknologiateollisuus ja Tieto yhtyivät EK:n lausuntoon tai esittivät täysin yhtenevät näkemykset sen kanssa, minkä vuoksi jatkossa EK:n lausuntoon viitataan näiden lausunnonantajien yhteisenä kantana.

Kielteiseksi yleisnäkemykseksi on tulkittavissa Suomen Journalistiliitto ry:n (jäljempänä Journalistiliitto) lausunto sekä eräiden yksittäisten kansalaisten lausunnot. Valtakunnansyyttäjänvirasto ja valtiovainministeriö esittivät kriittisiä havaintoja toteamatta yleistä kantaansa mietintöön. Kriittikiä mietintöä kohtaan esitti myös Internet-käyttäjät ikuisesti-IKI ry (jäljempänä IKI). Helsingin hallinto-oikeus, Maahanmuuttovirasto ja ympäristöministeriö puolestaan ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa, ja Helsingin hovioikeus ilmoitti, ettei se anna mietinnöstä lausuntoa.

Lausuntopalautteessa esitettiin sekä yleisiä havaintoja mietinnöstä että pykäläkohtaisia huomioita. Esille tuotiin näkökohtia myös siviili- ja sotilastiedustelulakiehdotuksista sekä tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan järjestämisestä. Tässä lausuntotiivistelmässä käydään läpi vain kannanottoja tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan järjestämisestä. Pykäläkohtaisten arvioiden yhteyteen on kuitenkin otettu myös eräitä kysymyksiä, joiden sääntelyn sijoittuminen tiedustelulainsäädännön kokonaisuudessa on vielä arvioitava jatkovalmistelussa. Tällaisia seikkoja kytkeytyy ainakin tiedusteluviranomaisten ja tiedusteluvaltuutetun rooliin tiedustelulupien tuomioistuinkäsittelyssä, tiedonsaantiin tiedusteluvaltuuksien käytön tuomioistuinluvista ja muista luvista sekä kytkennän suorittamisen valvontaan.

2 Yhteenveto lausunnoista

Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetusta mietinnöstä saatiin lausunnot yhteensä 48 taholta. Lausunnot sisälsivät yleisiä huomioita mietinnöstä ja yksityiskohtaisia arvioita lakiehdotuksesta ja sen perusteluista. Valtaosa lausunnonantajista kannatti lain säätämistä tiedustelutoiminnan valvonnasta ja tiedusteluvaltuutetun viran perustamista tietosuojavaltuutetun toimiston yhteyteen. Lausunnonantajat yhtyivät siihen mietinnön lähtökohtaan, että laajenevien tiedustelutoimivaltuuksien vastapainoksi tarvitaan riippumaton ja tehokas valvontajärjestelmä. Varsin yksimielisiä oltiin myös siitä, että valvonnan tehokkuuden, uskottavuuden ja riippumattomuuden vuoksi tiedusteluvaltuutetulle tulee säätää vahvat ja laajat toimivaltuudet. Mietinnössä tehtyjen ehdotusten todettiin täyttävän valvonnalta edellytettävät vaatimukset ja olevan yhteensopivia jo ole-

massa olevan valvontajärjestelmän kanssa. Mietintöön sisältyvää kansainvälistä vertailua pidettiin perusteellisena. Sitä ehdotettiin kuitenkin täydennettäväksi eri maissa valvojille varattuja resursseja koskevilla tiedoilla. Monet lausunnotahot totesivat mietinnössä tehdyn arvion tiedusteluvaltuutetun toiminnon perustamiskuluista liian matalaksi ja suunnitellut henkilöresurssit riittämättömiksi.

Vain muutamassa lausunnossa esitettiin kielteinen kokonaisarvio mietinnöstä. Kriittisissä yleisarvioissa viitattiin muun muassa ehdotetun tiedustelutoiminnan valvonnan riittämättömyyteen ja tehostumukseen sekä liiallisiin kustannuksiin. Ongelmia nähtiin muun ohella laillisuusvalvonnan jälkikäteisyudessa ja yksilön oikeusturvan toteutumisessa. Lisäksi valvonnan organisointitapaa pidettiin epäonnistuneena ja esitettiin, että valvontatehtävät voitaisiin antaa tietosuojavaltuutetun toimistolle, oikeusasiamiehelle tai tuomioistuimelle taikka jollekin ei-valtiolliselle toimijalle. Myös tiedusteluvaltuutetun tiedonsaannissa arvioitiin olevan puutteita.

Moni lausunnonantaja piti tiedusteluvaltuutetun riippumattomuuden kannalta ongelmallisena sitä, että valtioneuvosto nimittäisi valtuutetun. Tämän sijasta ehdotettiin, että nimittävä taho olisi eduskunta tai nimittäminen tapahtuisi tietosuojavaltuutetun menettelyssä, jossa tulisi hankkia eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan kannanotto. Useat lausunnonantajat pitivät myös ehdotusta tiedusteluvaltuutetun tehtävän määräaikaaisuudesta ongelmallisena valtuutetun riippumattomuuden kannalta. Lausunnonantajat esittivät lisäksi huolensa siitä, että ehdotettu kelpoisuusstandardi saattaisi väistämättä johtaa tiedusteluvaltuutetun valintaan tiedusteluyhteisön sisältä.

Lausunnoissa nostettiin esille myös se, että laillisuusvalvonnan ja parlamentaarisen valvonnan työnjakoa ja keskinäissuhdetta olisi jatkokäsittelyssä tarpeen tarkentaa. Samoin katsottiin, että lakiehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi käsitellä ulkomailla suoritettavan tiedustelutoiminnan ja kansainvälisessä yhteistyössä tapahtuvan tiedustelutiedon luovuttamisen valvontaa osana tiedusteluvaltuutetun tehtäviä. Useissa lausunnoissa ehdotettiin, että lakiehdotukseen lisättäisiin mahdollisuus kantelun tekemiseen anonyymisti. Lisäksi pidettiin tarpeellisena käsitellä tiedusteluvaltuutetulle esitettävän tutkimispyyntömenettelyn ja tietosuojavaltuutetun toimivaltaan kuuluvan henkilörekisterien tarkastusmenettelyn välistä suhdetta ja näiden toimivaltuuksien mahdollista päällekkäisyyttä. Eräät lausunnonantajat esittivät harkittavaksi myös sitä, että tiedusteluvaltuutetulle säädettäisiin oikeus määrätä maksettavaksi vahingonkorvausta valittajalle.

Tiedusteluvaltuutetulle ehdotetuista toimivaltuuksista erityisesti oikeus tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämiseen tai lopettamiseen herätti paljon huomiota ja myös joitakin eriäviä näkemyksiä. Useimmat asiasta lausuneet katsoivat keskeyttämisen ja lopettamistoimivallan ongelmattomaksi tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta ja pitivät sitä tärkeänä tiedusteluvaltuutetun toiminnan näkökulmasta. Lausunnonantajien mukaan jatkovalmistelussa tulisi vielä määritellä, minkälaisen ratkaisun kärjäoikeus voi antaa tiedusteluvaltuutetun väliaikaismääräyksen tilanteessa sekä säätää tiedusteluviranomaisten ja valtuutetun oikeudesta osallistua väliaikaismääräystä ja mahdollisesti myös tuomioistuinlupaa koskevaan kärjäoikeuden istuntoon. Lisäksi ehdotettiin, että valtuutettu voisi hakea muutosta kärjäoikeuden lupapäätöksestä prosessuaalisella kantelulla hovioikeuteen. Samoin esitettiin, että tiedusteluviranomaisille säädettäisiin velvollisuus antaa tiedusteluvaltuutetulle tieto muistakin kuin tuomioistuimen myöntämistä tiedusteluluvista. Myös eräistä muista lakiehdotuksen säännöksistä, kuten esitutkintaan ilmoittamisoikeudesta ja tiedusteluvaltuutetun vuosikertomuksesta, annettiin palautetta.

3 Mietinnöstä esitetyt yleisarviot

3.1 Myönteiset yleisnäkemykset

Lausunnoissa yhdyttiin siihen mietinnön lähtökohtaan, että laajenevien tiedustelutoimivaltuuksien vastapainoksi tarvitaan riippumaton ja tehokas valvontajärjestelmä. Valtaosa lausunnonantajista kannatti lisäksi lain säätämistä tiedustelutoiminnan valvonnasta. Esimerkiksi oikeuskanslerin mielestä on selvää, että tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lainsäädännön tulee toteutua, mikäli ehdotettu siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntö ja perustuslain muutos tulevat voimaan.

Lausunnonantajat pitivät perusteltuna myös tiedusteluvaltuutetun tehtävän perustamista. Esimerkiksi Lakimiesliiton ja tietosuojavaltuutetun mukaan tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä toimivan tiedusteluvaltuutetun viran perustaminen on kannatettavaa. Suojelupoliisi ja Turvallisuuskomitean sihteeristö toivat esille, että mietinnössä tehdyt ehdotukset täyttävät valvonnalta edellytettävät vaatimukset. Tuomariliitto piti uuden laillisuusvalvonnan viran perustamista erittäin onnistuneena ehdotuksena, mikäli tiedusteluvaltuutettu todella pystyy suorittamaan reaaliaikaista ja systemaattista valvontaa. Oikeuskansleri näki puolestaan perustelluksi sen, että tiedusteluvaltuutetun virka ja toiminto voitaisiin tarpeen mukaan perustaa jo silloin, kun ne tiedusteluvaltuudet, jotka eivät edellytä perustuslain muuttamista, tulisivat voimaan.

Lausunnoissa todettiin yleisesti, että tiedusteluvaltuutetun toiminnon perustaminen sopii nykyisen valvontajärjestelmän kokonaisuuteen. Esimerkiksi Amnesty piti myönteisenä, että ylimmille lainvalvojille jäisi viimesijainen valvojan rooli ja että tiedusteluvaltuutetun toiminta täydentäisi tuomioistuimen harjoittamaa etukäteiskontrollia ja eduskunnan suorittamaa parlamentaarista valvontaa. Oikeuskansleri puolestaan korosti, että ulkoisen laillisuusvalvonnan ja parlamentaarisen valvonnan ohella tiedusteluviranomaisten sisäisen laillisuusvalvonnan tulee olla asianmukaisesti järjestettyä.

Esille nostettiin myös valvonnan tehokkuus ja tiedusteluvaltuutetun toimivaltuudet. Esimerkiksi Helsingin käräjäoikeus piti välttämättömänä valvonnan tehokkuuden, uskottavuuden ja riippumattomuuden vuoksi sitä, että tiedusteluvaltuutetulle annetaan riittävät toimivaltuudet puuttua myös tuomioistuinlupaa edellyttävään tiedustelutoimintaan. Monissa lausunnoissa valvontajärjestelmän tarvetta perusteltiin perusoikeus- ja ihmisoikeusnäkökohdilla. Esimerkiksi suojelupoliisin mukaan perusoikeussuoja ja ihmisoikeusvelvoitteet edellyttävät riippumatonta valvontajärjestelmää, jossa valvontaviranomaisella on kattavat tiedonsaantioikeudet ja selkeästi säännellyt ja riittävän vahvat keinot puuttua lainvastaiseen toimintaan.

Muun muassa keskusrikospoliisi ja suojelupoliisi totesivat nimenomaisesti, että mietintö on kaikkiaan hyvin laadittu, kattava ja perusteltu. Tämän tyyppisiä myönteisiä yleisnäkemyksiä mietinnöstä esittäneet lausunnot saattoivat esittää kuitenkin myös yksittäisiä kriittisiä huomioita lakiehdotuksesta. Esimerkiksi Asianajajaliitto ja Effi pitivät tiedusteluvaltuutetun tehtävän perustamista ja valtuutetulle esitettyjä toimivaltuuksia pääosin kannatettavina, mutta näkivät ehdotuksissa kuitenkin eräitä parantamis- ja korjaamistarpeita. Monessa launnossa kiinnitettiin huomiota tiedusteluvaltuutetun toiminnon resurssien ja asiantuntemuksen riittävyteen. Muun muassa SDP ja vihreä eduskuntaryhmä korostivat sitä, että laillisuusvalvonnan ja parlamentaarisen valvonnan työnjakoa ja keskinäissuhdetta on jatkokäsittelyssä tarpeen tarkentaa. SDP toi

lisäksi esille, että riittävän valvonnan mahdollistamiseksi saattaisi olla tarpeellista pohtia myös erillisen asiantuntijaelimen perustamista.

3.2 Kielteiset yleisnäkemykset

Kielteisiä kokonaisarvioita mietinnöstä esitettiin vain muutamassa lausunnossa (IKI, Journalistiliitto ja eräät yksittäiset kansalaiset). Kriittisissä lausunnoissa viitattiin muun muassa tiedustelu-toiminnan valvonnan riittämättömyyteen ja tehottomuuteen sekä liiallisiin kustannuksiin. Ongelmia nähtiin muun ohella laillisuusvalvonnan jälkikäteisytydessä ja yksilön oikeusturvan toteutumisessa. Lisäksi valvonnan organisointitapaa pidettiin ongelmallisena. Lausunnoissa tuotiin esille, että tiedusteluvaltuutetun viran perustamisen sijaan tiedustelutoiminnan valvontatehtävät voitaisiin antaa tietosuojavaltuutetun toimistolle, oikeusasiamiehelle tai tuomioistuimelle taikka jollekin ei-valtiolliselle toimijalle. Toisaalta tuomioistuinvalvonta tai koko valvontajärjestelmä saatettiin kuvata kokonaan vailla todellista merkitystä olevaksi.

Lisäksi tiedusteluvaltuutetun tiedonsaannissa arvioitiin olevan puutteita. Laillisuusvalvojan itsenäisyyden kannalta ongelmallisena pidettiin ylipäänsä sitä, että laillisuusvalvoja nojaisi valvonnassaan tiedustelua suorittaneen organisaation antamiin tietoihin. Myös velvoitteet valtuutetun informoimiseen nähtiin epäselviksi. Esimerkiksi Journalistiliiton mukaan tiedusteluvaltuutetulle tulisi antaa täsmälliset tiedot kaikista tilanteista, joissa toimituksellista viestintää on havaittu tai siihen on puututtu. Lisäksi Journalistiliitto ehdotti, että valtuutetulle tulisi säätää velvollisuus ilmoittaa asianosaisille välittömästi tiedot, joiden osalta lähdesuoja on vaarantunut, ellei tiedusteluviranomainen olisi jo ilmoittanut näitä tietoja.

4 Arviot yleisperusteluista

Lausunnonantajat esittivät yleisperusteluihin kohdistuneita arvioita lainsäädännön nykytilaa sekä kansainvälistä vertailua ja ihmisoikeuskytkentöjä koskevista mietinnön osista samoin kuin esityksen resurssitarpeita, yritysvaikutuksia ja riippuvuutta muista esityksistä koskevista jaksoista.

Suhde valtioneuvoston tilannekeskukseen

Lähinnä lainsäädännön nykytilasta esitetyn jakson jatkokehittämiseen liittyvänä kommenttina voidaan pitää oikeusasiamiehen havaintoa siitä, että 1.7.2017 voimaan tullut valtioneuvoston tilannekeskuksesta annettu laki (300/2017) olisi perusteltua ottaa huomioon tiedustelu- ja turvallisuustietojen käsittelyn kokonaiskuvan selventämiseksi.

Kansainvälinen vertailu ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus

Oikeusasiamies piti mietintöön sisältyvää kansainvälistä vertailua perusteellisena, mutta huomautti, että vertailujaksossa ei käsitellä, millaisin resurssein eri maiden valvojat toimivat. Medialiitto toi puolestaan esille, että perusteluissa tulisi kiinnittää huomiota lähdesuojaan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklaan, joka asettaa ehtoja tiedustelutoiminnalle ja sen valvonnalle.

Resurssitarpeet

Monessa lausunnossa otettiin kantaa tiedusteluvaltuutetun toiminnon perustamisen ja ylläpidon resurssitarpeisiin. Esimerkiksi Vasemmistoliitto ja SDP katsoivat, että tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaan esitetyt resurssit ovat riittämättömät. Vasemmistoliiton mukaan tiedusteluvaltuutetun toimiston resursointi ei turvaa edellytyksiä tiedustelutoiminnan riippumattomalle val-

vonnalle. SDP:n mukaan tiedustelun laillisuutta valvovalla viranomaisella on oltava sellaiset henkilöstö- ja muut resurssit, että tiedustelutoiminnan lainmukaisuutta on mahdollista seurata tarkasti. Ruotsalainen eduskuntaryhmä yhtyi puolestaan mietinnössä esitettyyn arvioon, jonka mukaan resurssitarpeen arviointi on tässä vaiheessa vaikeaa. Se piti tämän vuoksi tärkeimpänä valmiutta mahdollisiin muutoksiin. Vihreän eduskuntaryhmän mukaan budjettiarviota tulisi voida tarvittaessa tarkastaa ylöspäin.

Useat lausunnonantajat korostivat, että resurssit on kaikkiaan suhtautettava tiedusteluvaltuutetun tehtäviin ja tiedustelutoimintaan. Vähäisen valvojien määrän epäiltiin olevan ongelmallinen toiminnan ulkoisen luotettavuuden ja uskottavuuden kannalta. Ehdotetun kokoista henkilöstöä pidettiin lisäksi haavoittuvana esimerkiksi esteellisyyden, poissaolojen ja henkilövaihdosten näkökulmasta. Oikeusasiamies piti ehdotettua voimavaratasoa huomiota herättävän pienenä tiedusteluvaltuutetulle ehdotettujen tehtävien laajuuteen ja merkittävyyteen nähden. Oikeusasiamiehen mukaan voidaan vahvasti epäillä esimerkiksi sitä, että mietinnössä mainittu summa ei tule riittämään tiedusteluvaltuutetun käyttöön tulevien tietojärjestelmien luomiseen. Oikeusasiamies totesi, että jatkovalmistelussa voitaisiin pohtia myös tiedusteluvaltuutetun mahdollisuuksia hankkia ulkopuolista asiantuntija-apua erityisesti erilaisiin teknisiin seikkoihin. Oikeusasiamies ehdotti, että resurssikysymyksiin voitaisiin saada vertailukohtia tilannekeskuksen resurssitasosta sekä muiden maiden vastaavien toimijoiden resurseista. Oikeuskanslerin mukaan tiedusteluvaltuutetun resurssien riittävyttä pohdittaessa tulee ottaa huomioon se, että tiedusteluvaltuutetulle tehtävät kantelut, tutkimispyynnöt ja muut yhteydenotot voivat olla hyvinkin runsaslukuisia. Myös tiedustelutoiminnan erityiset salassapitovaatimukset ja tiedusteluvaltuutetun rooli suhteessa tiedusteluvalvontavaliokuntaan vaikuttavat valtuutetun toiminnon resursointiin.

Tuomariliitto toi puolestaan esille, että esityksen perusteluihin tulisi lisätä arvio tuomioistuimiin kohdistuvista taloudellisista vaikutuksista. Valtiovarainministeriö kehotti kaikkiaan selkeyttämään esityksen talousarviovaikutuksia ja esittämään tarkat arviot lakiehdotuksen kustannusvaikutuksia siltä osin kuin niitä ei ole avattu mietinnössä euromääräisesti. Tiedusteluvaltuutetun toiminnon sijoittaminen tietosuojavaltuutetun toimiston yhteyteen voi valtiovarainministeriön mukaan aiheuttaa yllättäviä lisäkustannuksia. Esityksen laadinnassa tulisi myös huomata, että turvaluokiteltujen tilojen toteutus ei ole kaikkialla mahdollista kohtuullisin kustannuksin. Valtiovarainministeriön mukaan olisi lisäksi selvitettävä, voitaisiinko henkilöstön rekrytointi ainakin osittain toteuttaa valtion sisäisenä henkilöstösiirtona. Tämän ohella jatkovalmistelussa tulisi ottaa kantaa siihen, miten toiminnon palkkausjärjestelmä olisi tarkoitus toteuttaa.

Yritysvaikutukset

EK:n ja Keskuskauppakamarin mukaan esityksen jatkotyöstössä olisi vielä syytä selkeyttää yrityksille tulevia veloitteita ja niille aiheutuvien kustannusten ja mahdollisten vahinkojen korvaamisesta sekä tiedusteluvaltuutetun roolia tässä suhteessa. EK:n mielestä myös tiedustelulainsäädännön kansantaloudellisten ja yritysvaikutusten seurantaan tulisi panostaa.

Riippuvuus muista esityksistä

Eräät lausunnonantajat käsittelivät myös lakiehdotuksen riippuvuutta muista tiedustelulainsäädäntöä koskevista esityksistä. Esimerkiksi oikeuskansleri ja valtiovarainministeriö korostivat, että lakiehdotuksen jatkotyöstössä on otettava huomioon, että siviili- ja sotilastiedustelua koskeviin säännöksiin voi tulla sellaisia muutoksia, jotka mahdollisesti vaikuttaisivat nyt annetuissa lausunnoissa esitettyihin näkemyksiin. Tietosuojavaltuutettu totesi, että sen arvioimiseksi, onko esitet-

ty laillisuusvalvontamalli riittävä käsillä olevan perusoikeuden rajoituksen kannalta, tulisi olla tiedossa tiedusteluviranomaisille kaavailut toimivaltuudet ja ylipäänsä asian perustuslainmukaisuus. Oikeusasiamies yhtyi työryhmän näkemykseen siitä, että asiasta annettava hallituksen esitys olisi perusteltua saattaa perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi yhdessä muiden tiedustelua koskevien esitysten kanssa. Vihreä eduskuntaryhmä totesi tärkeäksi sen, että kaikki tiedustelua koskevat lakiehdotukset käsiteltäisiin eduskunnassa kokonaisuutena ja hyväksyttäisiin samalla kertaa.

5 Pykäläkohtaiset arviot

Yleisperustelujen ohella lausuntopalaute kohdistui lakiehdotuksen yksittäisiin pykäliin ja niiden yksityiskohtaisiin perusteluihin. Arvioissa kiinnitettiin huomiota tiedusteluvaltuutetun viran perustamiseen tietosuojavaltuutetun toimiston yhteyteen sekä tiedusteluvaltuutetun nimittämiseen, kelpoisuusvaatimuksiin ja tehtäviin sekä tiedonsaanti-, selvityksensaanti- ja tarkastusoikeuksiin. Lausunnonantajat tekivät havaintoja myös ehdotetusta kantelu-, tutkimispyyntö- ja kuulemisjärjestelmästä. Erityisen paljon huomiota herätti tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämis- tai lopettamistoimivalta, minkä ohella arviointia kohdistettiin valtuutetulle ehdotettuihin muihinkin toimivaltuuksiin, kuten esitutkintaan ilmoittamisoikeuteen. Palautetta annettiin myös vuosikertomusta ja henkilöstöä koskevista ehdotuksista.

Tiedusteluvaltuutettu (15 §)

Eräissä lausunnoissa otettiin kantaa mietinnön ehdotukseen siitä, että tiedusteluvaltuutetun virka perustettaisiin tietosuojavaltuutetun toimiston yhteyteen. Tietosuojavaltuutettu arvioi, että mietinnössä ehdotettu organisatorinen ratkaisu ei aiheuttaisi ongelmia tiedusteluvaltuutetun itsenäisyyden ja toiminnan tehokkuuden kannalta, mikäli kummankin viranomaisen resursseista huolehditaan. Oikeusasiamiehen mukaan jatkovalmistelussa tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä toimimisen hallinnollisiin seikkoihin, kuten budjettikysymyksiin, olisi perusteltua kiinnittää yksityiskohtaisempaa huomiota. Oikeusasiamiehen mielestä esimerkiksi työnantajaviranomaiselle kuuluvissa asioissa ja resurssien jakamisessa tietosuojavaltuutetun kanssa saatettaisiin voida osin seurata oikeusasiamiehen ja ihmisoikeuskeskuksen välillä omaksuttuja malleja.

Nimittäminen ja kelpoisuusvaatimukset (16 §)

Moni lausunnonantaja kiinnitti huomiota tiedusteluvaltuutetun nimittävään tahoon. Effi, oikeusasiamies ja Tuomariliitto pitivät tiedusteluvaltuutetun riippumattomuuden kannalta ongelmallisena sitä, että valtioneuvosto nimittäisi valtuutetun. Oikeusasiamies ehdotti, että tiedusteluvaltuutettu voitaisiin esimerkiksi nimittää tietosuojavaltuutetun menettelyssä, jossa ennen nimitämisspäättöstä tulisi hankkia eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan kannanotto. Effin mukaan tiedusteluvaltuutetun voisi nimittää valtioneuvoston sijasta eduskunta.

Useassa lausunnossa nostettiin esille myös tiedusteluvaltuutetun tehtävän määräaikaisuus. Oikeusasiamiehen ja Tuomariliiton mukaan tiedusteluvaltuutetun riippumattomuusongelmaa korostaisi se, että valtuutettu nimitettäisiin määräajaksi. Oikeusasiamiehen mielestä valtuutetun viran pitäisi olla joko vakinainen tai nimittävän tahon tulisi olla muu kuin valtioneuvosto tai ylipäätään muu kuin ylimpään valtionjohtoon kuuluva taho. Perussuomalaisen eduskuntaryhmä sen sijaan katsoi, että valtuutetun toimikauden pituuden tulisi lähtökohtaisesti olla viisi vuotta, koska tätä merkittävästi lyhyempi toimikausi saattaisi heikentää valtuutetun toiminnan tehokkuutta ja riippumattomuutta poliittisesta päätöksentekokoneistosta, erityisesti valtioneuvostosta.

Lausuntopalautteessa esitettiin lisäksi arvioita tiedusteluvaltuutetun kelpoisuusvaatimuksista. Useat lausunnonantajat esittivät huolensa siitä, että ehdotetun kriteeristön nojalla valtuutettu saatettaisiin väistämättä joutua valitsemaan tiedusteluyhteisön sisältä. Esimerkiksi Vasemmistoliiton mielestä lakiehdotuksen 16 §:n 2 momentissa edellytetty ”hyvä perehtyneisyys viran tehtäväänsä” tarkoittaisi sitä, että valtuutetuksi ei voitaisi valita juurikaan muita kuin siviili- tai sotilastiedustelun palveluksessa toimineita henkilöitä. Vasemmistoliitto esitti, että ”hyvä perehtyneisyys viran tehtäväänsä” tulisi määritellä siten, että myös muut kuin tiedustelutoiminnassa pätevöityneet, viran muut kelpoisuusehdot täyttävät hakijat voisivat tulla valituksi virkaan. Oikeusasiamiehen mukaan tiedusteluvaltuutettu ei voisi olla tiedusteluviranomaisen palveluksesta virkavapaalla oleva virkamies, jos valtuutetun virka olisi määräaikainen.

Lausunnoissa korostettiin ihmis- ja perusoikeusjuridiikan vahvan osaamisen tärkeyttä tiedusteluvaltuutetun valintakriteerinä. Esimerkiksi Amnestyn mukaan kelpoisuusvaatimuksissa tulisi nyt esitettyä selkeämmin painottaa perus- ja ihmisoikeusosaamista. Vihreän eduskuntaryhmän mielestä perusoikeuksien sijaan valvonnassa saattaisi korostua tiedustelutoiminnan tehokkuus, jos valintakriteereissä painottuvat tiedustelutoiminnan osaaminen ja tiedusteluorganisaatiosta saatu työkokemus. Tuomariliitto puolestaan nosti esille, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on suhtauduttu myönteisesti malleihin, joissa tiedustelutoiminnan valvojiksi valittavilta edellytetään toimimista korkeissa tuomarin tehtävissä.

Esille tuotiin myös eräitä muita tiedusteluvaltuutetun kelpoisuuteen kohdistuvia vaatimuksia. Keskusrikospoliisi totesi, että valtuutetulle on asettava erittäin korkeat vaatimukset oikeudellisen ja tiedustelutoiminnan asiantuntemuksen sekä henkilön luotettavuuden ja nuhteettomuuden osalta. Rajavartiolaitos oli sitä mieltä, että valtuutetun olisi oltava Suomen kansalainen. Lisäksi Rajavartiolaitos toi esille, että valtuutetuksi valittavasta tulisi tehdä laaja henkilöturvallisuusselvitys, jossa erityistä painoarvoa annetaan henkilön ulkomaansidonnaisuuksille.

Tehtävät (17 §)

Oikeusasiamiehen mukaan lakiehdotuksen 17 §:n 1 momentin 2 kohdassa tiedusteluvaltuutetun tehtäväksi esitetty perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvominen ”tiedustelutoiminnassa” viittaa siihen, että valtuutettu voisi valvoa tiedustelua ylipäättään eikä vain laissa mainittuja tiedustelukeinoja. Oikeusasiamiehen mielestä olisi tärkeää, että valtuutettu voisi tosiasiallisesti valvoa myös esimerkiksi avointen lähteiden tiedustelua ja sen rajapintoja. Oleellista olisi valvoa lisäksi sitä, minkä tiedon varassa tiedustelua ryhdytään toteuttamaan, mihin tiedustelutietoa käytetään ja miten operaatiot päättyvät. Asianajajaliitto esitti puolestaan, että 17 §:ssä tulisi tarkentaa tiedusteluvaltuutetun tehtäviä lupien myöntämiseen ja niitä koskevaan muutoksenhakuun liittyen.

Lausuntopalautteessa kiinnitettiin huomiota myös ulkomailla suoritettavan tiedustelutoiminnan ja kansainvälisessä yhteistyössä tapahtuvan tiedustelutiedon luovuttamisen valvontaan osana tiedusteluvaltuutetun tehtäviä. Oikeusasiamiehen mielestä ulkomailla tapahtuvan tiedustelutoiminnan valvonnan tulisi kuulua valtuutetun tehtäviin, vaikkakin tällainen valvonta saattaa olla käytännössä hankala toteuttaa. Amnesty piti puolestaan valittavana, että valtuutetun toimivaltuuksiin ei sisälly mainintaa kansainvälisessä yhteistyössä tapahtuvan tiedustelutietojen luovuttamisen valvonnasta. Tämän seikan ohella Vasemmistoliitto nosti esille sen, että tiedusteluesityksissä ei velvoiteta valvottavia ilmoittamaan tiedusteluvaltuutetulle tietojen luovuttamisesta vieraalle valtiolle. Oikeusasiamies totesi, että valtuutettu voisi turvata oikeusturvan toteuttamista pyrkimällä varmistamaan sen, ettei oikeudenkäynnissä käytettäväksi tarkoitettua ulkomaiselta

tiedusteluviranomaiselta saatua todistetta ole saatu kiduttamalla tai muulla epäinhimillisellä tai halventavalla menettelyllä.

Tiedonsaantioikeudet (18 §)

Useat lausuntotahot, esimerkiksi Demla ja oikeusasiamies, nostivat esille kattavien tiedonsaantioikeuksien tärkeyden tiedusteluvaltuutetun toiminnassa. Demlan, ruotsalainen eduskuntaryhmän ja vihreän eduskuntaryhmän mielestä tiedonsaannin pitäisi olla mahdollista myös reaaliaikaisesti, esimerkiksi niin että valtuutetulla on suora pääsy tiedustelussa käytettävään tietojärjestelmään. Asianajajaliiton mukaan esityksen jatkovalmistelussa tulisi tarkentaa, kohdistuvatko lakiehdotuksen 18 §:n mukaiset tiedonsaantioikeudet myös lupa-asioita käsitteleviin tuomioistuimiin.

Asianajajaliitto esitti lisäksi, että lakiin kirjattaisiin luvan myöntävälle tuomioistuimelle velvollisuus lähettää tieto tiedustelutoimintaa koskevista päätöksistään tiedusteluvaltuutetulle, jotta valtuutettu voisi seurata tuomioistuimen lupakäytäntöä. Oikeusasiamiehen mukaan siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa laeissa tulisi säätää siitä, että valtuutettu saisi tiedon myös muista kuin tuomioistuimen myöntämistä luvista. Oikeusasiamies piti valvontaa tällaisissa asioissa erittäin tärkeänä, koska niissä ei ole tehty ulkopuolista objektiivista arviota ennen menetelmän käyttöönottoa.

Oikeusasiamies kiinnitti huomiota myös niin sanottuun originator control -periaatteeseen. Kyse on tiedusteluviranomaisten tietojenvaihdossa sovellettavasta käytännöstä, jossa yksilöityjä tietoja annetaan vain nimetyille taholle siten, että tietoja ei saa luovuttaa eteenpäin ilman tiedot antaneen tahon nimenomaista suostumusta. Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun suosituksen mukaan tulisi varmistaa se, että tämä periaate ei rajoita tiedustelutoiminnan valvojan tiedonsaantioikeutta. Oikeusasiamiehen mielestä jatkovalmistelussa olisi perusteltua käsitellä myös sitä, voiko toisen valtion viranomaisen asettama tiedon luovutus- tai käyttökielto koskea tiedon luovuttamista valvojalle ja kohdistuuko tästä muutostarpeita kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annettuun lakiin (588/2004).

Oikeusasiamies ja oikeuskansleri kiinnittivät huomiota siihen, että lakiehdotuksessa viitataan sekä käsitteeseen ”julkista tehtävää hoitava” (18 §) että ”muu julkista hallintotehtävää hoitava” (19 ja 20 §) ilman näiden käsitteiden keskinäisen suhteen tai mahdollisen merkityseron määrittelyä. Ylimpien laillisuusvalvojien mukaan jatkovalmistelussa tulisi vielä harkita, kumpaa käsitettä käytetään. KKO piti puolestaan tarpeellisena yksilöidä lakiehdotuksen 18–20 §:ssä, mitä viranomaisia ja muita tahoja tiedusteluvaltuutetulla olisi toimivalta valvoa. Periaatteellisesti tärkeä on KKO:n mukaan erityisesti kysymys siitä, valvoisiko valtuutettu tuomioistuimia. KKO:n mielestä tuomioistuinten riippumattomuuden vuoksi tiedusteluvaltuutetun toimivaltaan ei tulisi kuulua tuomioistuimiin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa.

Ehdotettuna kytkennän suorittajana ja siten julkista tehtävää hoitavana tahona Erillisverkot nosti puolestaan esille, että laissa julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta (10/2015) tai sen perusteella annetussa valtioneuvoston asetuksessa tulisi ottaa huomioon tiedusteluvaltuutetulle ehdotetut tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet. Effi ehdotti säädettäväksi, että kytkentä tehtäisiin valtuutetun valvonnassa ja että valtuutettu nimeäisi kytkennän teknisen suorittajan, joka voisi olla Suomen Erillisverkot Oy.

Oikeus saada selvitys (19 §)

Asianajajaliitto nosti lausunnossaan esille tarpeen tarkentaa, kohdistuuko lakiehdotuksen 19 §:n tarkoittama selvityksensaantioikeus myös lupa-asioita käsitteleviin tuomioistuimiin. Rajavartiolaitos kiinnitti puolestaan huomiota 19 §:n perusteluissa esitettyyn käsitykseen, jonka mukaan itsekriminointisuoja toteutuu viime kädessä oikeusprosessissa, jos laillisuusvalvonta-asia etenee sinne asti. Rajavartiolaitoksen mukaan esimerkiksi niissä tapauksissa, joissa tiedusteluvaltuutettu on käyttänyt tai käyttämässä tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisen- tai lopettamistoimivaltaansa, olisi luontevaa, että valtuutettu muistuttaa selvitystä antavaa henkilöä itsekriminointisuojusta.

Tarkastusoikeus (20 §)

Oikeusasiamiehen mukaan jatkovalmistelussa olisi syytä täsmentää, kattaako tarkastusoikeus valvottavien toimijoiden pysyvien toimitilojen lisäksi mahdolliset operaatiokohtaiset väliaikaisesti käytettävät tilat. Oikeusasiamiehen mielestä näin tulisi olla ottaen kuitenkin asianmukaisesti huomioon mahdollisesti kysymykseen tulevan kotirauhan suojan. Asianajajaliitto puolestaan kysyi, kohdistuuko tiedusteluvaltuutetun tarkastusvaltuus myös luvan myöntävään tuomioistuimeen esimerkiksi sen suhteen, noudattaako Helsingin käräjäoikeus riittävää tietoturvaa tiedusteluasioita käsiteltäessä. Asianajajaliiton mielestä tällaiselle toimivallalle ei liene periaatteellista estettä, mikäli valtuutetulle ei tule asianosaisen asemaa lupahakemuksia ensiasteessa käsiteltäessä.

Kantelu (21 §)

Useat lausunnonantajat katsoivat, että lakiehdotuksen 21 §:ssä olisi mahdollistettava kantelun tekeminen anonymisti tai siten, että kantelijan henkilöllisyys jää vain tiedusteluvaltuutetun tietoon. Tällaista whistleblower-suojaa pidettiin tärkeänä, jotta muun muassa tiedusteluviranomaisen sisäiset väärinkäytökset voisivat tulla tehokkaasti ilmi. Esimerkiksi Effin mukaan kantelua koskevaan lainkohtaan tulisi lisätä säännös, jonka mukaan jokainen saa vaitiolovelvollisuuden tai ilmaisukiellon estämättä ilmaista tiedusteluvaltuutetulle tai muulle toimivaltaiselle viranomaiselle epäilyksensä siitä, että tiedustelulainsäädäntöä on rikottu, taikka muusta tiedusteluviranomaisen väärinkäytöksestä. Tällainen ilmianto-oikeus pitäisi Effin mielestä antaa muillekin kuin niille, joita väärinkäytös koskettaa henkilökohtaisesti. Kantelu pitäisi voida tehdä myös nimettömästi. Tiedusteluvaltuutetun tulisi olla velvollinen pitämään kantelun tekijän henkilöllisyys salassa tiedusteluviranomaisilta, mikäli kantelun tekijä niin haluaa.

Oikeusasiamiehen mukaan tiedusteluvaltuutetulle olisi syytä antaa samanlainen harkintavalta kantelun tutkinnassa kuin mikä oikeusasiamiehellä itselläänkin on. Oikeusasiamies ehdotti tämän vuoksi tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavaan lakiin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 3 §:n 2 momenttia vastaavaa muotoilua. EK totesi puolestaan, että yritysten oikeusturvan asianmukaisen järjestämisen vuoksi kantelua koskevasta lakiehdotuksen 21 §:stä ja tutkimispyyntöä koskevasta 22 §:stä tulisi käydä selvästi ilmi, että myös yritys voisi kääntyä tiedusteluvaltuutetun puoleen epäillessään oikeuksiaan loukatun.

Tutkimispyyntö (22 §)

Osa lausunnonantajista toi nimenomaisesti esille mietinnössä ehdotetun tutkimispyynnön tekemisoikeuden tärkeyden. Amnestyn mukaan on varmistettava, että yksilöillä on myös tosiasiallisesti mahdollisuus saattaa tällaisen pyynnön kohteena oleva kysymys tehokkaasti tutkittavaksi. Sen mielestä on epäselvää, jäisikö valvonnan edellyttämää dokumentaatiota ylipäänsä saataville sellaisista tapauksista, joissa aiheettomasti tiedusteluviranomaisen luettavaksi joutunut tieto on

hävitetty lain mukaisesti. Ruotsalaisen eduskuntaryhmän mielestä tiedusteluvaltuutetun tulisi aktiivisesti kiinnittää huomiota siihen, missä tapauksissa jo tapahtuneesta tiedustelutoiminnasta kerrotaan yksilöille.

Oikeuskansleri piti ehdotettujen kantelu- ja tutkimispyyntömenettelyjen soveltamisaloja osin päällekkäisinä ja niiden välistä eroa epäselvänä. Lakiehdotuksen sanamuodon perusteella asian vireillepanija saattaisi oikeuskanslerin mukaan jäädä epätietoiseksi siitä, tuleeko hänen tehdä kantelu vai tutkimispyyntö ja miten kussakin yksittäisessä tilanteessa tulisi käytännössä toimia. KHO puolestaan kiinnitti huomiota siihen, että mietinnössä ei ole käsitelty tiedusteluvaltuutetulle esitettävän tutkimispyyntömenettelyn ja tietosuojavaltuutetun toimivaltaan kuuluvan henkilörekisterien tarkastusmenettelyn välistä suhdetta ja mahdollista päällekkäisyyttä. KHO:n mukaan kaikissa tiedustelua koskevissa laeissa tulisi olla viittaus tietosuojavaltuutetun tarkastusoikeuteen. KHO nosti esille myös sen, että tietosuojavaltuutetun päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen, mutta tiedusteluvaltuutetun päätöksestä valitusoikeutta ei ole. Näin ollen valtuutettujen suorittama rekisterien tarkastusoikeus johtaisi rekisteröidyn oikeusturvan kannalta erilaisiin lopputuloksiin ja oikeussuojan saaminen saattaisi edellyttää pyynnön tekemistä molemmille viranomaisille, mitä ei voida KHO:n mukaan pitää perusteltuna. KHO totesi lisäksi ylipäänsä, että mietinnössä on käsitelty varsin ohuesti tiedustelulakien suhdetta henkilötietolain säännöksiin rekisteröidyn oikeuksista.

Kuuleminen (23 §)

Eräät lausunnonantajat kiinnittivät huomiota siihen, että lakiehdotuksen perustelujen mukaan valvonnan kohdetta olisi syytä kuulla, jos tiedusteluvaltuutettu harkitsisi esimerkiksi asian ilmoittamista esitutkintaan. Valtakunnansyyttäjänviraston mielestä valvonnan kohdetta ei tulisi kuulla ennen asian saattamista esitutkintaan, koska se voisi vaarantaa mahdollisen esitutkinnan suorittamisen tai ainakin vaikeuttaa sitä. Oikeuskanslerin mukaan muun ohella itsekriminointisuojaan vuoksi ei voitane pitää perusteltuna sitä, että esitutkintaan ilmoittamisedellytyksenä olisi valvottavan kuuleminen.

Tiedustelumenetelmän käytön keskeyttäminen tai lopettaminen (24 §)

Tiedusteluvaltuutetulle ehdotettu oikeus tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämiseen tai lopettamiseen herätti lausunnonantajien keskuudessa paljon huomiota ja myös eriäviä näkemyksiä. Asianajajaliiton mielestä olisi sopimatonta ja tuomioistuinten perustuslaillisen aseman kanssa ongelmallista, että tiedusteluvaltuutettu voisi kieltää tuomioistuimen päätöksen täytäntöönpanon. Sen mukaan olisi riittävää, että valtuutettu voisi ilmaista käsityksensä esimerkiksi siitä, että tiedustelua suoritetaan tuomioistuinluvan vastaisesti.

Sen sijaan Helsingin kärjäoikeus katsoi, että tiedusteluvaltuutetulla tulisi tehtävän uskottavan ja tehokkaan hoitamisen vuoksi olla lakiehdotuksen 24 §:n mukainen toimivaltuus. Kärjäoikeus korosti, että mietinnössä käy ilmi, että tämän poikkeuksellisen toimivaltuuden tarkoituksena olisi puuttua tuomioistuimen myöntämän luvan käyttämiseen vain sellaisessa tilanteessa, jossa lupa on saatu antamalla tuomioistuimelle väärää tai harhaanjohtavaa tietoa taikka jossa lupaa käytetään lupapäätöksen vastaisesti. Valvonta ei näin ollen kohdistuisi tuomioistuimen ratkaisutoimintaan eikä vaarantaisi tuomioistuimen riippumatonta asemaa.

Myös Effi, oikeusasiamies ja ruotsalainen eduskuntaryhmä pitivät lakiehdotuksen 24 §:ssä tarkoitettua oikeutta tärkeänä. Ruotsalaisen eduskuntaryhmän mukaan tiedusteluvaltuutetulla tulisi olla tällainen oikeus myös silloin, kun keskeytys muusta painavasta syystä olisi perusteltu. KHO:n

mukaan esimerkiksi 24 §:ssä tiedusteluvaltuutetun toimivallalle konkreettisesti puuttua viranomaisten lainvastaiseen toimintaan on asetettu tarpeettoman korkea kynnys. KKO:n mukaan jatkovalmistelussa olisi aiheellista harkita, tulisiko tiedusteluvaltuutetun voida määrätä tiedustelumenetelmän käyttö keskeytettäväksi tai lopetettavaksi myös, jos hän valvontaa suorittaessaan havaitsee, että tiedustelumenetelmän käytön edellytyksiä ei enää ole. Oikeuskanslerin mielestä määräys tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämiseksi tai lopettamiseksi voisi olla tapauskohtaisesti perusteltu myös erityisen vakavaa lievemässä tilanteessa. Oikeuskansleri piti lisäksi jossakin määrin epäselvänä, mikä oikeudellinen merkitysero on terminologian ”katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti” (24 §) ja ”havaitsee, että valvottava on toiminut lainvastaisesti” (25 §) välillä.

Keskusrikospoliisi esitti, että tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämis- tai lopettamistoimivallan käytön rajauksia tulisi täsmentää pykälätekstissä. Se toi myös esille sen, että lainkohdan perusteluissa ei ole otettu huomioon, mitä mahdollisia vaikutuksia välittömällä keskeyttämisellä olisi saman tiedustelukokonaisuuden muihin toimenpiteisiin, kuten mukana olevien henkilöiden paljastumisriskiin ja työturvallisuuteen. Välitön keskeyttäminen saattaisi käytännössä olla lähes mahdotonta ja voisi aiheuttaa jopa hengen- ja terveydenvaaran tiedusteluoperaatioissa toimivalle henkilölle. Keskusrikospoliisin mukaan välitöntä keskeyttämistä turvallisempi vaihtoehto olisi säätää määräajasta, johon mennessä toimenpiteen tulisi olla keskeytetty. Lisäksi keskusrikospoliisi ja Poliisihallitus esittivät lakiehdotuksen 24 §:n 1 momenttia täydennettäväksi siten, että ennen valtuutetun tekemää keskeyttämis- tai lopetuspäätöstä valvottavaa/viranomaista tulisi kuulla.

Helsingin käräjäoikeus, KKO ja Tuomariliitto kiinnittivät huomiota siihen, että esityksessä ei määritellä, minkälaisen ratkaisun käräjäoikeus voi antaa. Helsingin käräjäoikeus kysyi, onko tarkoitettu, että tuomioistuimien joko aikaisemmin myönnetyn luvan hyödyntämisen tai muuttaa luvan ehtoja, keskeyttää luvan täytäntöönpanon, lopettaa sen käytön taikka jopa kumoaa tai poistaa luvan. Luvan käytön salliminen ei käräjäoikeuden mukaan aiheuttane ongelmia: tiedusteluvaltuutetun väliaikainen määräys kumotaan ja luvan käyttö voi jatkua. Mikäli tiedusteluviranomainen on sen sijaan lupaa hakiessaan tai sitä käyttäessään menetellyt lainvastaisesti, joudutaan Helsingin käräjäoikeuden mukaan harkitsemaan, minkälainen tuomioistuimen ratkaisu voi olla. Koska luvan myöntämistä koskeva tuomioistuimen ratkaisu on lainvoimainen silloin, kun valtuutetun väliaikaismääräys saatetaan käräjäoikeuden ratkaistavaksi, on kyseenalaista, mitä käräjäoikeus voisi lainvoimaiselle ratkaisulle ilman erillisiä valtuuksia tehdä. KKO katsoi, että säännösehdotuksen ja sen perusteluiden valossa jää epäselväksi, mitä päämääriä asian saattaminen tuomioistuimen käsiteltäväksi eri tilanteissa palvelisi, millaisia ratkaisuja tuomioistuimien voisi näissä asioissa antaa ja mikä olisi tällaisessa asiassa annettavan ratkaisun suhde alkuperäiseen lupapäätökseen.

Oikeusasiamiehen mukaan lakiehdotuksen jatkovalmistelussa olisi perusteltua ottaa kantaa myös siihen, voiko alkuperäisen luvan myöntänyt tuomari käsitellä samaan asiaan kohdistuvaa tiedusteluvaltuutetun väliaikaismääräystä. Lisäksi Helsingin käräjäoikeus toi esille, että tiedusteluvaltuutetun väliaikaisen määräyksen käsittelyn eri vaiheissa julkisuutta olisi rajoitettava samalla tavalla kuin tiedusteluvaltuutetuksen myöntämiskäsittelyn yhteydessä. Tämä edellyttäisi lisäyksiä lakiin oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (370/2007).

Useissa lausunnoissa tuotiin esille myös tiedusteluviranomaisten ja tiedusteluvaltuutetun oikeus osallistua käräjäoikeuden istuntoon. Helsingin käräjäoikeus piti perusteltuna, että ainakin lakiehdotuksen perusteluissa mainittaisiin tiedusteluviranomaisen oikeus olla läsnä istunnossa. Oike-

usiamiehen, KKO:n ja Tuomariliiton mukaan olisi perusteltua ottaa 24 §:ään säännös valtuutetun läsnäolo-oikeudesta asian käsittelyssä ja oikeus esittää näkemyksiään asiassa. Tuomariliiton mukaan olisi lisäksi aiheellista säätää tiedusteluviranomaisen kuulemisesta tarkemmin. Helsingin käräjäoikeus esitti harkittavaksi, tulisiko perusteluissa lausua siitä, ettei sen enempää valtuutetun kuin tiedusteluviranomaisenkaan läsnäolo-oikeuden toteutuminen saisi viivästyttää asian käsittelyä ja päätöksen antamista. Helsingin käräjäoikeuden ja Tuomariliiton mukaan asiassa ei olisi tarvetta järjestää istuntokäsittelyä, jos tiedusteluviranomainen myöntäisi, että lupaa myöntäessä tai sitä käytettäessä on menetelty virheellisesti siten, että tiedustelumenetelmän käytön lopettaminen olisi perusteltua.

Useat lausunnonantajat pitivät tärkeänä, että jatkovalmistelussa arvioitaisiin, tulisiko tiedusteluvaltuutetulla tai muulla yksilön oikeuksia valvovalla asiamiehellä olla läsnäolo-oikeus tai muita osallistumisoikeuksia myös tiedustelulupia koskeissa tuomioistuinkäsittelyissä. Esimerkiksi Amnestyn mukaan tiedusteluvaltuutetulle tai asiamiehellä tulisi olla tällainen rooli muun ohella valvonnan kattavuuden takaamiseksi ja tuomioistuinkontrollin laadun edistämiseksi. Asianajajaliitto, Amnesty ja KKO ehdottivat lisäksi, että tiedusteluvaltuutetulle tulisi säätää oikeus hakea muutosta käräjäoikeuden lupapäätöksestä prosessuaalisella kantelulla hovioikeuteen. Asianajajaliiton mukaan tiedusteluvaltuutetulla voisi olla kuultavan rooli myös hovioikeudessa. Effin mielestä laissa pitäisi säätää tuomioistuinkontrollin toimivuuden testaamiseksi menettelystä, jossa tiedusteluviranomaiset voisivat tiedusteluvaltuutetun aloitteesta ja ohjauksessa esittää tuomioistuimelle tahallisen lainvastaisia lupahakemuksia. Effi ehdotti, että näitä kokeiluja koskevat tiedot julkaistaisiin valtuutetun vuosikertomuksessa.

Rajavartiolaitos nosti esille lakiehdotuksen 24 §:n perustelut, joiden mukaan tiedusteluvaltuutetun tulisi hävittämismääräystä tehdessään ottaa huomioon hävittämisen peruuttamattomuuden vaikutukset ja että hävittämismääräystä ei voisi antaa, mikäli valtuutettu ilmoittaisi asian esitutkintaan. Rajavartiolaitoksen mukaan tällaisesta hävittämisen pääsäännön poistavasta perusteesta tulisi säätää lailla. Rajavartiolaitos totesi, että lainvastaisesti hankitun tiedon hävittämismääräystä ei tulisi tehdä siinä tapauksessa, että esitutkintaviranomainen on aloittanut esitutkintalain mukaiset alustavat selvitykset tai jo kirjannut asiasta rikosilmoituksen. Rajavartiolaitoksen ehdotti, että tiedusteluvaltuutetulle säädettäisiin oikeus hävittämisen ohella säilyttää tietoa takavarikon tapaan määrätyn aikaa. Lisäksi tiedusteluviranomaisten ja valtuutetun mahdollinen riita tiedon hankkimisen lainvastaisuudesta olisi Rajavartiolaitoksen mukaan saatettava ylimmille laillisuusvalvojille, ja tällaisiin tilanteisiin liittyvästä tiedon säilytyksestä olisi säädettävä.

Esitutkintaan ilmoittaminen (25 §)

Tiedusteluvaltuutetun oikeutta ilmoittaa tiedusteluviranomaisten lainvastaisesta menettelystä esitutkintaviranomaiselle pidettiin tärkeänä toimivaltuutena, mutta sääntelyn yksityiskohdissa ja perusteluissa nähtiin ongelmia. Oikeusasiamies, Rajavartiolaitos ja Valtakunnansyyttäjänvirasto huomauttivat, että lakiehdotuksen 25 §:ssä ja sen perusteluissa käsitellään toimivaltaista esitutkintaviranomaista tavalla, joka antaa erityisesti suojelupoliisin poliisivirkamiesten virkarikosten esitutkinnasta väärän kuvan. Tätä tutkintaa johtaa valtakunnansyyttäjän tehtävään määräämä valtiosyyttäjä tai yleensä kihlakunnansyyttäjä, joka ei kuitenkaan ole esitutkintaviranomainen (esitutkintalain, 805/2011, 2 luvun 1, 2 ja 4 §). Näin ollen pykälän otsikkoa voidaan pitää asianmukaisena, mutta niin kauan kuin suojelupoliisissa on poliisivirkamiehiä, tiedusteluvaltuutetun tulisi ilmoittaa näitä koskeva asia toimivaltaiselle syyttäjälle. Valtakunnansyyttäjänvirasto esitti, että käsite ”esitutkintaviranomainen” korvattaisiin esimerkiksi ilmaisulla ”esitutkinnan toimittamisesta päättävä viranomainen”, jolloin ilmoitus voitaisiin tehdä suoraan syyttäjälle. Oikeus-

asiamies totesi, että tutkinnan tehokkuuden kannalta on syytä huomata, että syyttäjätutkinnan johtajilla ei välttämättä ole erityiskoulutusta salaisten pakkokeinojen tai salaisen tiedonhankinnan käytöstä eikä lainkaan tiedustelutoimintaan liittyvistä asioista eikä esimerkiksi myöskään suoraa käyttöoikeutta Salpa-järjestelmään.

Valtakunnansyyttäjänviraston mielestä olisi tärkeää, että tiedusteluvaltuutettu ilmoittaisi väärinkäytöksistä esitutkinnan toimittamisesta päättävälle viranomaiselle riittävän kattavasti. Valtakunnansyyttäjänvirasto ehdotti harkittavaksi sitä, että valtuutetulle säädettäisiin ilmoitusvelvollisuus esimerkiksi tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämis- tai lopettamismääräyksen antotilanteissa. Journalistiliitto piti ongelmallisena ylipäänsä sitä, että valtuutetulla ei olisi velvollisuutta ilmoittaa havaitsemaansa lainvastaista menettelyä esitutkintaviranomaiselle.

Oikeuskansleri nosti puolestaan esille, että lakiehdotuksen 25 §:n sanamuodosta ja perusteluista ei ilmene yksiselitteisesti, mitä sanalla ”havaitsee” tässä yhteydessä tarkoitetaan. Oikeuskanslerin mukaan olisi perusteltua, että valtuutetulla olisi oikeus ilmoittaa asia esitutkintaan mahdollisimman varhaisessa käsittelyvaiheessa, esimerkiksi jo ennen 23 §:ssä tarkoitettua valvottavan kuulemistä. Ilmauksesta ”havainnut lainvastaisuuden” voi oikeuskanslerin mukaan saada käsityksen, että valtuutettu olisi tutkinut asian täysimittaisesti. Oikeuskanslerin mukaan esitutkintaan ilmoittamiskynnyksen tulisi olla siinä mielessä korkea, että vähäisiä epäiltyjä virheitä ei ilmoitetaisi. Tämä kynnys olisi oikeuskanslerin mielestä perustellumpaa kytkeä ennemminkin mahdolliseen rikokseen kuin yksinomaan menettelyn epäilyyn lainvastaisuuteen.

Muut toimenpiteet (24–27 §)

Demla ehdotti lakiehdotuksen 24–26 §:n säännöksiä täsmennettäväksi siten, että tietyissä tilanteissa tiedusteluvaltuutetulla olisi oikeuden sijasta velvollisuus keskeyttämiseen, tutkintapyyntöön tai huomautukseen. Huomautus tulisi varata vain sellaisiin vähäisiin rikkomuksiin, joilla ei ole ollut olennaista merkitystä perusoikeussuojan kannalta. Muissa tapauksissa olisi tehtävä keskeyttäminen tai tutkintapyyntö. Tällainen harkinnanvaraisuuden vähentäminen olisi Demlan mielestä tärkeää muun muassa siksi, että valvojan ja valvottavien välille saattaa syntyä liian kollegiaalinen suhde, mikä voi puolestaan johtaa toimenpidekynnyksen nousemiseen. Demla ehdotti myös, että lakiehdotuksen 27 §:ään lisättäisiin tiedusteluvaltuutetulle velvollisuus ilmoittaa havaitsemastaan rikkomuksesta tiedustelun kohteelle, jos tämän perusoikeuksia on loukattu. Amnesty, KKO ja Vasemmistoliitto esittivät puolestaan lakiehdotuksen jatkovalmistelussa harkittavaksi, että tiedusteluvaltuutetulle säädettäisiin oikeus määrätä maksettavaksi vahingonkorvusta tai hyvitystä valittajalle. Mahdollisuus hyvitysesityksen antamiseen vähentäisi KKO:n mukaan todennäköisesti tarvetta käsitellä tiedustelutoimintaan liittyviä korvausasioita tuomioistuimissa.

Vuosikertomus (28 §)

Useat lausunnonantajat, esimerkiksi Effi, EK ja IKI, pitivät tärkeänä sitä lakiehdotuksen 28 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todettua, että tiedusteluvaltuutetun vuosikertomuksesta olisi saatavilla julkinen versio. IKI:n mukaan julkinen tiedottaminen pitäisi mainita lakitekstissä. IKI:n ohella Effin mielestä yksityiskohtaisiin perusteluihin tulisi lisätä tarkemmat vaatimukset vuosikertomuksen julkisen osan sisällöstä. Julkisessa osassa tulisi esittää, mitä tiedusteluoikeuksia on käytetty ja kuinka monta kertaa sekä kuinka laajoihin henkilöryhmiin, kuinka isoon tietoverkkoalueeseen ja viestimääriin tiedusteluluvat ja tiedustelutoimenpiteet ovat kohdistuneet. Valtioneuvoston kanslian mukaan ehdotuksen perusteluissa olisi hyvä tarkentaa, miten kertomus käsitellään valtioneuvoston piirissä ja mikä merkitys kertomusmenettelyllä on.

Oikeusasiamies piti perusteltuna sitä, että tiedusteluvaltuutettu antaisi vuosikertomuksensa ylimmistä laillisuusvalvojista vain oikeusasiamiehelle, koska salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan valvonta on nimenomaan oikeusasiamiehen erityistehtävä ja koska näin vältettäisiin tiedusteluvaltuutettuun kohdistuvan valvonnan päällekkäisyys. Sen sijaan oikeuskansleri katsoi perustelluksi, että vuosikertomus annettaisiin myös oikeuskanslerille. Oikeuskansleri perusteli tätä näkemystään paitsi asemallaan valvonnan valvojana myös sillä, että oikeuskansleri ja oikeuskanslerinvirasto eivät ole osa lakiehdotuksen 28 §:ssä mainittua valtioneuvostoa (perustuslaki 69 §:n 1 momentti ja laki valtioneuvostosta, 175/2003, 1 §:n 2 momentti). Asiaa arvioitaessa tulisi huomata myös se, että sekä siviili- että sotilastiedustelun yhtenä keskeisenä tarkoituksena on ylimmän valtiojohton päätöksenteon tukeminen ja että perustuslain 108 §:n 1 momentin ja 109 §:n 1 momentin perusteella tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta kuuluu oikeuskanslerille.

Henkilöstö (29 §)

Eräissä lausunnoissa nostettiin esille myös lakiehdotuksen 29 § tiedusteluvaltuutetun toiminnon henkilöstöstä. Oikeusasiamiehen mukaan se, että tiedusteluvaltuutetulle esitetään toimivaltaa nimittää toimintonsa virkamiehet ja ottaa palvelukseen oma henkilökuntansa, on valvonnan riippumattomuuden kannalta myönteinen asia. Oikeusasiamies totesi, että tästä on syytä pitää kiinni siitä riippumatta, mikä taho nimittää valtuutetun. Keskusrikospoliisi ja Poliisihallitus totesivat puolestaan, että kaikilta tiedusteluvaltuutetun toiminnossa työskenteleviltä henkilöiltä tulisi edellyttää vastaavaa nuhteettomuutta kuin itse valtuutetulta ja myös heistä tulisi tehdä laaja turvallisuusselvitys.

Liite 1. Lausuntopyynnön jakelu

Oikeusministeriö lähetti lausuntopyynnön seuraaville tahoille:

Amnesty International – Suomen osasto
Auktorisoidut lakimiehet ry
DNA Oyj
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
Electronic Frontier Finland ry EFFI
Elinkeinoelämän keskusliitto EK
Elisa Oyj
Finnet-liitto ry
F-Secure Oyj
Google
Helsingin hallinto-oikeus
Helsingin hovioikeus
Helsingin käräjäoikeus
Ihmisoikeusliitto
Julkisen sanan neuvosto
Juridiska Föreningen i Finland
Kansalaisyhteiskunnan neuvottelukunta
Kansallinen Kokoomus r.p.
Keskuskauppakamari
Keskusrikospoliisi
Keskustan eduskuntaryhmä
Kokoomuksen eduskuntaryhmä
Korkein hallinto-oikeus
Korkein oikeus
Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä
Liikenne- ja viestintäministeriö
Maa- ja metsätalousministeriö
Maahanmuuttovirasto
Microsoft Oy
Oikeuskanslerinvirasto
Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry
Opetus- ja kulttuuriministeriö
Perussuomalaiset r.p.
Perussuomalaisten eduskuntaryhmä
Piraattipuolue r.p.
Poliisihallitus
Puolustusministeriö
Puolustusvoimien tiedustelulaitos
Pääesikunta
Rajavartiolaitoksen esikunta

Ruotsalainen eduskuntaryhmä
Sisäministeriö
Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä
Suojelupoliisi
Suomen Asianajajaliitto
Suomen Erillisverkot Oy
Suomen Journalistiliitto ry
Suomen Keskusta r.p.
Suomen Kristillisdemokraatit (KD) r.p.
Suomen Lakimiesliitto ry
Suomen ruotsalainen kansanpuolue r.p.
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p.
Suomen tuomariliitto ry
Tasavallan presidentin kanslia
Teknologiateollisuus ry
Telia Finland Oy
Tieto Finland Oy
Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry
Tietosuojavaltuutetun toimisto
Tietoyhteiskunnan kehittämiskeskus ry TIEKE
Turvallisuuskomitea
Työ- ja elinkeinoministeriö
Ulkoasiainministeriö
Valtakunnansyyttäjänvirasto
Valtioneuvoston kanslia
Valtiovarainministeriö
Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä
Vasemmistoliitto r.p.
Viestinnän Keskusliitto
Viestintävirasto
Vihreä eduskuntaryhmä
Vihreä liitto r.p.
Ympäristöministeriö

Liite 2. Lausunnonantajat

Lausunnon antoivat seuraavat tahot:

Amnesty International – Suomen osasto
 Eduskunnan oikeusasiamies
 Electronic Frontier Finland ry EFFI
 Elinkeinoelämän keskusliitto EK
 FISC ry
 F-Secure Oyj
 Helsingin hallinto-oikeus
 Helsingin käräjäoikeus
 Internet-käyttäjät ikuisesti-IKI ry
 Keskuskauppakamari
 Keskusrikospoliisi
 Korkein hallinto-oikeus
 Korkein oikeus
 Liikenne- ja viestintäministeriö
 Maahanmuuttovirasto
 Medialiitto ry
 Microsoft Oy
 Moilanen Tapani
 Nurminen Esko
 Ohjelmistoyrittäjät ry
 Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry
 Perussuomalaisten eduskuntaryhmä
 Poliisihallitus
 Puolustusministeriö
 Rajavartiolaitoksen esikunta
 Ruotsalainen eduskuntaryhmä
 Suojelupoliisi
 Suomen Asianajajaliitto
 Suomen Erillisverkot Oy
 Suomen Journalistiliitto ry
 Suomen Keskusta r.p.
 Suomen Lakimiesliitto ry
 Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p.
 Suomen tuomariliitto ry
 Teknologiateollisuus ry
 Tieto Finland Oyj
 Tietosuojavaltuutettu
 Turvallisuuskomitean sihteeristö
 Valtakunnansyyttäjänvirasto
 Valtioneuvoston kanslia
 Valtioneuvoston oikeuskansleri
 Valtiovarainministeriö
 Vasemmistoliitto r.p.
 Viestintävirasto

Vihreä eduskuntaryhmä
Vihreä liitto r.p.
Virtanen Anu
Ympäristöministeriö