

Asia: OM 15/41/2016

Mietintö ”Tiedustelutoiminnan valvonta”

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne mietinnöstä ”Tiedustelutoiminnan valvonta”

Oikeusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa tiedustelutoiminnan valvonnan järjestämistä valmistelleen työryhmän mietinnöstä Tiedustelutoiminnan valvonta (OMML 18/2017).

Lausuntoa laadittaessa käytettävissäni on ollut myös tiedustelun parlamentaarinen valvonta - työryhmän mietintö. Siihen sisältyvät ehdotukset tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lain 2 luvun säännöksiksi, joista johtuen lain 3 luvusta lähtien ehdotetaan erilaista pykälänumerointia. Tässä lausunnossani viittaan oikeusministeriön työryhmän mietinnön mukaiseen pykälänumerointiin.

Lausuntonani esitän seuraavan.

Yleistä

Pidän perusteltuna työryhmän peruslinjausta siitä, että tiedustelutoiminnan valvontaa varten perustettaisiin uusi toimielin, tiedusteluvaltuutettu. Mietinnössä esitetyin perustein (s. 48) 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. Venetsian 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.")

Tiedustelutoiminta on luonteensa puolesta äärimmäisen salaista ja sen tehokas valvonta on välttämätöntä. Viime ajoilta on osoituksia ulkomaalaisten tiedusteluviranomaisten toiminnasta, johon on liittynyt oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja jopa oikeutta elämään loukkanneita tapahtumia. Tyypillisemmin tiedusteluviranomaisten toimintatavat merkitsevät puuttumista yksityiselämän, perheen ja viestinnän suojaan. Valvonnan tarvetta korostaa vielä se, että tiedusteluviranomaisten välisessä tiedonvaihdossa usein kansalliseen turvallisuuteen kiinnittyvä salassapito saattaa estää tuomioistuinten mahdollisuuksia tarjota tehokasta oikeussuojaa. Osaltaan tiedustelun luonnetta kuvaa sekin, että Suomessa perustuslain 10 §:n muuttamista tarkoittavan hankkeen yhteydessä ulkomaisten tiedustelupalveluiden toiminta on mainittu kansallista turvallisuutta vakavasti vaarantavana toimintana.

Tiedusteluvaltuutetun valvontaa täydentämään on eduskunnan kanslian työryhmän valmistelussa ehdotettu parlamentaarisen valvonnan kokonaisuus. Ehdotuksen mukaan tiedustelun parlamentaarista valvontaa varten perustettaisiin uusi pysyvä erikoisvaliokunta; tiedusteluvalvontavaliokunta. Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävänä olisi arvioida tiedustelutoiminnan painopisteitä sekä toiminnan tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta sekä valvoa ja edistää lainmukaisuutta ja perus- ja ihmisoikeuksien noudattamista tiedustelutoiminnassa. Tiedusteluvalvontavaliokunnalle ehdotetaan laajoja tiedonsaantioikeuksia ja se työskentelisi yhteistyössä tiedusteluvaltuutetun kanssa ja käsittelisi valmistelevasti hänen eduskunnalle antamansa kertomuksen.

Yhdessä molemmat valvonnan komponentit 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 erityisraportoijan (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.

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

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.

Myös kanteluiden tutkinta 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 oikeusasiamieslain 3 §:n 2 momentissa, jonka mukaan ”Oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta 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. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n momentin nojalla oikeusasiamiehellä olisi mahdollisuus harkintansa mukaan siirtää hänelle saapunut kantelu tiedusteluvaltuutetulle.

Tiedustelun parlamentaarinen valvonta -työryhmä ehdottaa tiedusteluvaltuutetun tehtäviin lisättävän myös avustamisen eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan tarvitsemien tietojen ja selvitysten saamisessa, merkittävien valvontahavaintojen saattamisen tiedusteluvalvontavaliokunnan tietoon, erilliskertomusten antamisen ja lainsäädäntöesitysten tekemisen kertomusten yhteydessä ja muuten havaintojensa saattamisen tiedusteluvalvontavaliokunnan tietoon asioissa, jotka ovat eduskunnan käsiteltävänä. Lisäksi parlamentaarisen valvonnan työryhmä tuo esille, että tiedusteluvaltuutettu voisi järjestää alaa koskevaa koulutusta, avustaa sisäisen laillisuusvalvonnan tarkastussuunnitelmien laatimisessa, seurata alan kansainvälistä kehitystä ja pitää yhteyttä myös muiden maiden valvontaviranomaisiin. Kannatan ehdotettuja lisäyksiä. Sitä vastoin en pidä perusteltuna sitä tiedustelun parlamentaarinen valvonta -työryhmän mietinnön perusteluissa esitettyä, että tiedusteluvaltuutetun tehtäviin kuuluisi myös ohjaus ja neuvonta. Valvojalta edellytettävän riippumattomuuden johdosta valvoja ei voi osallistua operatiivisen toiminnan ohjaamiseen tai siinä neuvomiseen.

Siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa esityksissä tiedusteluviranomaisille ehdotetaan toimivaltuuksia tietojen hankkimiseksi myös ulkomailta. Lähtökohtana on, että tiedustelua tehdään salassa toiselta valtiolta. Tämä herättää kysymyksen siitä, missä määrin tiedusteluvaltuutettu ylipäättään voi tai pystyy valvomaan toimintaa, joka tapahtuu Suomen rajojen ulkopuolella (esimerkiksi ulkomailla tehtävää peitetoimintaa tai tietolähdetoimintaa). Tiedustelulakipaketeissa todetaan, että ulkomailla toimiessaan suomalainen virkamies voi joutua toimimaan myös tavalla, joka kyseisessä valtiossa täyttäisi rikoksen tunnusmerkistön. Mahdollista on sekin, että suomalainen virkamies syyllistyy ulkomailla tapahtuvassa tiedustelussa Suomen rikoslain mukaiseen virkarikokseen. Mielestäni myös tällaisten tapahtumien valvonnan tulee kuulua tiedusteluvaltuutetun tehtäviin. Toinen asia on, kuinka tällainen valvonta käytännössä toteutettaisiin.

Tiedusteluvaltuutetun tehtäväksi esitetään muun muassa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvomista ”tiedustelutoiminnassa” (ehdotettu 17 §:n 1 momentin 2 kohta). Ilmaisuu viittaa siihen, että tiedusteluvaltuutettu voisi valvoa tiedustelua ylipäätään eikä vain laissa mainittuja tiedustelukeinoja. Pidänkin tärkeänä, että tiedusteluvaltuutettu voisi tosiasiallisesti valvoa myös ”lain ulkopuolelle” jäävää toimintaa kuten avointen lähteiden tiedustelua ja sen rajapintoja. Oleellista on valvoa myös sitä, minkä tiedon varassa tiedustelua ylipäätään ryhdytään toteuttamaan, mihin tiedustelutietoa käytetään ja miten operaatiot päättyvät.

Oikeus ilmoittaa tiedusteluviranomaisten lainvastaisesta menettelystä esitutkintaviranomaiselle on periaatteellisesti hyvin tärkeä toimivaltuus (ks. mm. EIT:n tuomio Assenov ym. v. Bulgaria (1998), kohta 102). Poliisirikostutkinnan osalta on huomattava, että tällöin tutkinnanjohtaja olisi kihlakunnansyyttäjä (esitutkintalain 2 luvun 2 ja 4 §). Tutkinnan tehokkuuden kannalta tällaisissa tilanteissa voidaan panna merkille, että syyttäjätutkinnanjohtajilla ei välttämättä ole erityiskoulutusta salaisten pakkokeinojen tai salaisen tiedonhankinnan käytöstä eikä lainkaan tiedustelutoimintaan liittyvistä asioista, eikä esimerkiksi myöskään suoraa käyttöoikeutta Salpa-järjestelmään.

Tiedusteluvaltuutettu voi turvata oikeusturvan toteuttamista myös sitä kautta, että valtuutettu voi pyrkiä varmistamaan ulkomaiselta tiedusteluviranomaiselta saatujen todisteena oikeudenkäynnissä käytettäväksi tarkoitettujen tietojen alkuperän. Tässä suhteessa olennaista on tietoa siitä, onko jokin todiste tai tieto saatu kiduttamalla tai muulla epäinhimillisellä tai halventavalla menettelyllä – mikä ei valitettavasti ole lainkaan poissuljettua. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 25 §:n 1 momentin mukaan tuomioistuin ei saa hyödyntää todistetta, joka on saatu kiduttamalla. EIS 3 artiklan vastaisesti hankittuja todisteita koskee myös niin sanottu hyödyntämiskiellon etäisvaikutus (ks. EIT:n tuomio Gäfgen v. Saksa, 2010, kohdat 167 ja 174-178).

Mietinnön perusteluissa (s. 68) todetaan 24 §:n 2 momentin väliaikais määräyksen kohdalla, että ”Tiedusteluvaltuutettu saisi suoraan lain nojalla tiedon tuomioistuinluvista niiden hakijoilta ja voisi siten valvoa niiden noudattamista.” Pidän tällaista viitattua siviili- ja sotilas-tiedustelulaeissa toteutettavaksi ehdotettua sääntelyä tärkeänä osana tulevan valvonnan tehokkuutta. Lausunnoissani ehdotuksista siviili- ja sotilastiedustelua koskeviksi lainsäädännöksi olen katsonut, että vähintään yhtä merkittävää olisi se, että tiedusteluvaltuutettu saisi tiedon myös muista kuin tuomioistuimen myöntämistä luvista. Valvonta tällaisissa asioissa on erittäin tärkeää, koska niissä ei ole tehty ulkopuolista objektiivista arviota ennen menetelmän käyttöön ottoa – toisin kuin tuomioistuimen ollessa luvan myöntäjänä. Olen esittänyt, että tästä tulisi säätää siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa laeissa.

Pidän tärkeänä ehdotettua toimivaltaa tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämiseen tai lopettamiseen (24 §). Asia herättää kuitenkin eräitä menettelyllisiä kysymyksiä. Tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeus keskeyttämistä tai lopettamista koskevaa väliaikais määräystä käsiteltäessä ja oikeus esittää näkemyksiään asiassa ilmenevät nyt vain mietinnön perusteluista eikä

ehdotetusta pykälästä, jossa mainitaan vain tiedusteluviranomaisen oikeudesta tulla kuulluksi. Näin keskeinen menettelykysymys tulisi olla lakitasolla nimenomaisesti säädetty. Asian valmistelussa olisi perusteltua ottaa kantaa myös siihen, voiko sama tuomari, joka on myöntänyt alkuperäisen luvan, käsitellä samaan asiaan kohdistuvaa tiedusteluvaltuutetun väliaikaismääräystä.

Tiedonsaantioikeudet, julkinen tehtävä ja originator control -periaate

Ehdotuksen mukaan (3 luvun 18 §) tiedusteluvaltuutetulla olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta maksutta laissa säädettyjen valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot. Valvonnan tehokkuuden kannalta tiedonsaantioikeuksien tuleekin olla mahdollisimman kattavat. Tiedonsaantioikeus esimerkiksi teleyritykseltä ja tietoliikennetiedustelun kytkennät tekevältä Suomen Erillisverkot Oy:ltä on välttämätöntä, jotta valvontaa voidaan suorittaa tehokkaasti.

Tässä yhteydessä huomio kiinnittyy käsitteelliseen seikkaan. Mietinnössä (samoin tiedustelun parlamentaarisen valvonnan työryhmän mietinnössä) puhutaan julkisesta tehtävästä. Oikeusministeriön mietinnön sivulla 62 julkisen tehtävän käsitteen kautta määritellyn tiedonsaantioikeuden todetaan vastaavan eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin tiedonsaantioikeutta. Oikeusministeriön mietinnön mainitulla sivulla puhutaan julkisen tehtävän ohella kuitenkin myös julkisesta hallintotehtävästä. Ehdotetuissa 19 ja 20 §:ssä mainitaan julkinen hallintotehtävä mutta ei julkista tehtävää, toisin kuin 18 §:ssä. Mainittujen käsitteiden keskinäistä suhdetta tai mahdollista merkityseroa ei ole analysoitu tarkasti (ks. käsitteistä lähemmin Sarja, Mikko: Kuuluuko vai eikö kuulu? – Havaintoja oikeusasiamiehen toimivallasta. Oikeusasiamies 90 vuotta -juhlakirja, 2010, s. 22–26). Julkisen tehtävän käsitteen on katsottu olevan julkista hallintotehtävää laajempi.

Tähän nähden pitäisi vielä harkita, kumpaa käsitettä käytetään. Valittua käsitettä tulisi käyttää johdonmukaisesti eli tulisi puhua joko julkisesta tehtävästä tai julkisesta hallintotehtävästä, ei yhtä aikaa molemmista. 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. Siviilitiedustelutyöryhmän mietinnössä (s. 139-140) mainitun Suomen Erillisverkot Oy:n osalta virkavastuusta on säädetty erikseen julkisen hallinnon turvallisuusverkko toiminnasta annetun lain 20 §:ssä. Sen sijaan tiedossani ei ole, että operaattoreiden osalta, joiden mietinnössä on katsottu hoitavan julkista tehtävää tai julkista hallintotehtävää, olisi perustuslain 124 §:n edellytykset täyttävää sääntelyä.

Todettakoon, että tiedusteluvaltuutetulle tietoja antavien tahojen toiminta tulisi kuulumaan julkisten tehtäviensä osalta myös eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin.

Kiinnitän huomiota käytännön valvontatyössä mahdollisesti ja todennäköisestikin esille tulevaan asiaan, johon ei nyt ole otettu mietinnössä kantaa. Tarkoitan niin sanottua originator control -periaatetta. Kyse on tiedusteluviranomaisten tietojenvaihdossa sovellettavasta käytännöstä, jonka mukaan yksilöityjä tietoja annetaan vain nimetyille taholle (jopa yksittäiset henkilöt nimitasolla yksilöiden) ja ehdoin, että tietoja ei saa luovuttaa minnekään eteenpäin ilman tiedot antaneen tahon nimenomaista suostumusta. Tiedusteluviranomainen joutuisi vaikeaan ristiriitatilanteeseen tiedusteluvaltuutetun tai eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan vaatiessa tietoa, jonka ilmaisemiseen ei saada lupaa tiedot antaneelta taholta.

EN:n ihmisoikeusvaltuutetun suosituksen mukaan tulisi varmistaa se, että originator control -periaate ei rajoita tiedustelutoiminnan valvojan tiedonsaantioikeutta (ks. Democratic and effective oversight of national security services, Issue paper 2015, s. 13): "This is essential for ensuring that democratic oversight is not subject to an effective veto by foreign bodies that have shared information with security services. Access to information by oversight bodies should extend to all relevant information held by security services including information provided by foreign bodies." Ks. myös suosituksen s. 63 ja 49: "Recognising this, several oversight bodies have made it clear that the third party rule (also called the principle of originator control) does not apply to them because they have legally guaranteed access to information held by the services/ the executive that they oversee."

Mielestäni originator control -kysymykseen tulisi kiinnittää jatkovalmistelussa huomiota edellä mainitussa suosituksessa esitetyn valossa. Jatkovalmistelussa olisi samalla perusteltua käsitellä kysymystä siitä, kohdistuuko kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annettuun lakiin (588/2004) ja erityisesti sen 6 §:ään muutostarpeita. Kyse on siitä, voiko toisen valtion viranomaisen asettama tiedon luovutus- tai käyttökielto koskea tiedon luovuttamista myös valvojalle.

Pidän selvänä, että mitkään tällaiset mahdolliset rajoitukset eivät voi koskea oikeusasiamiestä, jonka oikeudesta saada kaikki laillisuusvalvontaa varten tarpeelliset tiedot on erikseen säädetty perustuslain 111 §:ssä. Kun tiedusteluvaltuutetun tiedonsaantioikeuksien on tarkoitettu olevan oikeusasiamiestä vastaavat, ei tällaisia tiedon saannin rajoituksia tulisi olla myöskään tiedusteluvaltuutetulla.

Tarkastusoikeuden (20 §) osalta jatkovalmistelussa olisi syytä vielä täsmentää, kattaako tarkastusoikeus valvottavien toimijoiden pysyvien toimitilojen lisäksi myös mahdolliset operaatiokohtaiset väliaikaisesti käytettävät tilat – mielestäni näin tulisi olla (ottaen asianmukaisesti huomioon mahdollisesti esille tulevat kotirauhan suojaan liittyvät kysymykset).

Tiedusteluvaltuutetun riippumattomuus

Nimittävällä taholla on merkitystä valvovan viranomaisen riippumattomuuden kannalta. Mietinnön mukaan valtioneuvosto nimittäisi tiedusteluvaltuutetun. Kaavailtujen 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 raportoisi suoraan sisäministeriölle ja valtioneuvostolle. Vastaavasti puolustusministeriön alainen pääesikunta raportoisi 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. Totean, että muiden valtioneuvoston nimittämien erityisvaltuutettujen osalta riippumattomuusvaatimus juuri valtioneuvostoon nähden ei ole vastaavalla tavalla korostunut. Tiedusteluvaltuutetun riippumattomuusongelmaa korostaisi edelleen se, että tiedusteluvaltuutettu nimitettäisiin 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.

Mielestäni nimittävää tahoja ja nimittämismenettelyä tulisi vielä perusteellisesti harkita asian jatkovalmistelussa, ettei tiedusteluvaltuutetun tehtävään jää riippumattomuutta vaarantavaa valuvikaa. Pidän tätä erittäin tärkeänä, sillä tiedusteluvaltuutettu voi tehtävässään joutua puuttumaan ylimmän valtiojohdon toimeksiantoihin. 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. Riippumattomuuden lisäksi tämäkin puoltaisi vakinaista virkasuhdetta, sillä tiedusteluvaltuutetulta edellytettävää osaamista ei juuri löytyne tiedusteluviranomaisten ulkopuolelta.

Se, että tiedusteluvaltuutetulle esitetään toimivaltaa suoraan nimittää ja ottaa oma henkilökuntansa, on valvonnan riippumattomuuden kannalta myönteinen asia. Mielestäni tästä asiasta on syytä pitää kiinni siitä riippumatta, mikä taho nimittää tiedusteluvaltuutetun.

Suhde valtioneuvoston tilannekeskukseen

Mietinnössä ei mainita 1.7.2017 voimaan tulevaa lakia valtioneuvoston tilannekeskuksesta (300/2017; HE 261/2016 vp) eikä käsitellä viranomaisten velvollisuutta ilmoittaa mainitun lain 2 §:n mukaisista turvallisuustapahtumista tilannekeskukselle. Tilannekeskuksen tehtävänä on antaa ylimmälle valtionjohdolle eli tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle yhteinen, ajantasainen ja oikea tilannekuva päätöksenteon tueksi, tilannetietoisuuden ylläpitämiseksi sekä kokonaisuuden hallitsemiseksi valtion ja yhteiskunnan turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä. Tilannekeskuksessa työskentelee tilannekuvakoordinaattorin ja apulaistilannekuvakoordinaattorin lisäksi 8–12 analytikkona toimivaa tilannekuvapäivystäjää (HaVM 6/2017 vp).

Tiedustelu- ja turvallisuustietojen käsittelyn kokonaiskuvan selventämiseksi tilannekeskukselain mukaisen menettelyn huomiointi tiedusteluvaltuutettua (ja parlamentaarista valvontaa) koskevien hankkeiden jatkovalmistelussa olisi nähdäkseni perusteltua.

Tiedusteluvaltuutettu tietosuojavaltuutetun toimiston ”yhteydessä”

Ehdotetun 15 §:n mukainen organisatorinen järjestely, jonka mukaan erillinen tiedusteluvaltuutetun toiminto sijoitettaisiin tietosuojavaltuutetun toimiston yhteyteen, herättää joitain kysymyksiä.

Järjestelyn tausta-ajatuksena vaikuttaisi ennen kaikkea olevan pyrkimys hallinnolliseen keveyteen (muun muassa yhteiset toimitilat ja hallinto- ja tukipalvelut) ja lisäkustannusten hillintä. Tiedusteluvaltuutetun tilojen tulisi olla turvatiloina erilliset ja samoin tietojärjestelmien tulisi olla erilliset. Tämä tiedusteluvaltuutetun kaikkiin toimintoihin liittyvä poikkeuksellisen korostettu tietosuojavaatimus rajoittanee tavoiteltua hallinnollista synergiaa.

Tiedusteluvaltuutettu päättäisi itse henkilöstönsä ottamisesta ja nimittämisestä. Tiedusteluvaltuutettu hyväksyisi työjärjestyksen ja päättäisi ilmeisesti muistakin työnantajaviranomaiselle kuuluvista asioista samoin kuin toimintonsa hallintoon liittyvistä asioista. Kuitenkin siltä osin kuin kyse on tietosuojavaltuutetun kanssa jaetuista resursseista, ei tiedusteluvaltuutettu ilmeisesti kuitenkaan voisi päättää hallinnollisista asioista täysin itsenäisesti vaan vain yhteistyössä tietosuojavaltuutetun kanssa.

Jatkovalmistelussa tietosuojavaltuutetun toimiston ”yhteydessä” toimimiseen liittyviin hallinnollisiin kysymyksiin (ml. budjetti) olisi perusteltua kiinnittää yksityiskohtaisempaa huomiota. Joiltakin osin voitaisiin mahdollisesti seurata oikeusasiamiehen ja ihmisoikeuskeskuksen järjestämisessä omaksuttuja malleja.

Vaikutus ylimpien laillisuusvalvojen toiminnan kannalta

Uusi tiedusteluvaltuutettu ja sen toiminto kuuluisi eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin valvontavaltaan. Mietinnön (samoin tiedustelun parlamentaarinen valvonta - mietinnön) perusteluiden ja säädettäväksi ehdotettujen siviili- ja sotilastiedustelulakien mukaan tiedusteluvaltuutettu antaisi vuosikertomuksensa ylimmistä laillisuusvalvojista kuitenkin vain eduskunnan oikeusasiamiehelle. Pidän tätä perusteltuna, jotta vältettäisiin ”valvojan valvonnan” päällekkäisyys ja koska salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan valvonta on nimenomaan oikeusasiamiehen erityistehtävä (PeVM 15/2002 vp).

Ylimpien laillisuusvalvojen työnjakoa tulisi näkemykseni mukaan muutenkin kehittää siten, että jokainen laillisuusvalvonnan asiaryhmä osoitettaisiin valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetussa laissa (1224/1990) jommallekummalle ylimmistä laillisuusvalvojista (ks. puheenvuoroni oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa 2016 s. 20–27).

Tiedusteluvaltuutetun resurssit

Tiedusteluvaltuutetusta ehdotetaan toimivaltuuksiltaan ja asemaltaan vahvaa mutta resurssiltaan heikkoa toimijaa. Näin olisi siitä huolimatta, että sen tehtävänä olisi valvoa periaatteelliselta merkitykseltään niin huomattavien toimivaltuuksien käyttöä, ettei niistä voida 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 (tiedustelun parlamentaarinen valvonta -työryhmä ehdottaa, että tiedusteluvalvontavaliokuntaan rekrytoitaisiin valiokuntaneuvos, valiokuntasihteri ja osa-aikainen valiokunta-avustaja).

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

signaalitiedustelussa. 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 käsitelisi kanteluita ja tutkimispyyntöjä, hänen tulisi tehdä tarpeelliseksi katsomiaan kehittämisehdotuksia erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen turvaamiseksi ja oikeusturvan edistämiseksi ja toimittaa vuosikertomus.

Pidän nyt ehdotettua voimavaratasoa huomiota herättävän pienenä tiedusteluvaltuutetulle ehdotettujen tehtävien laajuuteen ja merkittävyyteen nähden. Voimavaroja on pidettävä riittämättömänä jo oikeusministeriön esityksen mukaisten tehtävien valossa, ja vielä riittämättömämmiltä, kun huomioidaan ne lisätehtävät, joita tiedustelun parlamentaarisen valvonnan työryhmä ehdottaa säädöstasolle ja mietintönsä perusteluissa.

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

Resurssikysymyksissä tiedusteluvaltuutettua koskevassa jatkovalmistelussa olisi perusteltua hakea vertailukohtia kansainvälisen vertailun kautta. Nyt – muuten perusteellisessa – kansainvälistä vertailua koskevassa mietinnön jaksossa 2.2 ei lainkaan käsitellä sitä, millaisin resurssein vertailumaiden valvojat toimivat. Voimavaroja koskeva ehdotus tulisi suhteuttaa muiden maiden vertailukelpoisiin toimijoihin. Vertailukohtaa voidaan hakea myös edellä mainitun tilannekeskuksen resurssitasosta.

Erikseen mietinnössä huomiota kiinnittää arvio tiedusteluvaltuutetun käyttöön tulevien tietojärjestelmien luomisen edellyttämästä summasta, jonka sanotaan olevan kertaluonteisesti 100 000 euroa. Asian luonne edellyttäne, että tietojärjestelmä suunnitellaan ja toteutetaan tietoturvaltaan kaikkein korkeimmalle saatavissa olevalle tasolle. Epäilen vahvasti, että mainittu 100 000 euron summa ei tule riittämään.

Jatkovalmistelussa huomioitaneen myös se, onko tarkoitus, että eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan käyttöön kaavailtu oma, erillinen tietojärjestelmä olisi yhteinen

tiedusteluvaltuutetun toiminnon kanssa, ja jos ei, tulisiko näiden kahden erillisjärjestelmän välille kuitenkin jonkinlainen tiedonsiirtoväylä tai yhteys.

Resursseihin liittyvänä seikkana jatkovalmistelussa voitaisiin pohtia myös tiedusteluvaltuutetun mahdollisuuksia hankkia ulkopuolista (laajasti turvallisuusselvitettyä) asiantuntija-apua erityisesti erilaisissa teknisissä kysymyksissä. Tässä suhteessa olisi otettava huomioon se, mitä perustuslain 124 §:ssä on säädetty hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

Säätämisyjärjestys

Kuten työryhmäkin katsoo, asiasta mahdollisesti annettava hallituksen esitys on perusteltua saattaa perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi yhdessä muiden tiedustelua koskevien esitysten kanssa.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos Pasi Pölönen

Pölönen Pasi
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia