Valiokunnan lausunto LaVL 27/2018 vp– HE 199/2017 vp

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta (HE 199/2017 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava perustuslakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöjohtaja Tuula Majuri, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Anu Mutanen, oikeusministeriö
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- esittelijäneuvos Mikko Eteläpää, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- vanhempi oikeusasiamiehen sihteeri Minna Ketola, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- lainsäädäntöneuvos Marko Meriniemi, sisäministeriö
- rajavartioylitarkastaja Reijo Lahtinen, sisäministeriö
- poliisiosaston lainsäädäntöjohtaja Katriina Laitinen, sisäministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- hallitussihteeri Kosti Honkanen, puolustusministeriö
- yksikön johtaja, viestintäneuvos Päivi Antikainen, liikenne- ja viestintäministeriö
- apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen, oikeuskanslerinvirasto
- oikeusneuvos Ilkka Rautio, korkein oikeus
- oikeusneuvos Petri Helander, korkein hallinto-oikeus
- hovioikeudenneuvos Jaakko Rautio, Helsingin hovioikeus
- laamanni Tuomas Nurmi, Helsingin käräjäoikeus
- käräjätuomari Jukka Jaakkola, Helsingin käräjäoikeus
- valtionsyyttäjä Anssi Hiivala, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- poliisiylitarkastaja Mikko Eränen, Poliisihallitus
- apulaispäällikkö Olli Kolstela, suojelupoliisi
- tiedustelupäällikkö, kenraalimajuri Harri Ohra-aho, Pääesikunta
- asessori, VT OTL Tuija Sundberg, Pääesikunta

Valmis
5.0

- hallintojohtaja Ara Haikarainen, Suomen Erillisverkot Oy
- hallituksen jäsen Ahto Apajalahti, Electronic Frontier Finland - Effi ry
- ihmisoikeuksien asiantuntija Matti Jutila, Ihmisoikeusliitto
- asianajaja Markku Fredman, Suomen Asianajajaliitto
- puheenjohtaja Kimmo Vanne, Suomen tuomariliitto ry
- lakimies Jussi Mäkinen, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry
- professori Sakari Melander

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- ulkoministeriö
- Amnesty International, Suomen osasto ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä on kyse lain säätämisestä tiedustelutoiminnan valvonnasta. Tiedustelutoiminnan valvonnalla tarkoitetaan siviili- ja sotilastiedustelun laillisuusvalvontaa ja parlamentaarista valvontaa.

Ehdotettu laki sisältää säännöksiä paitsi tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta myös eräistä parlamentaarisen valvonnan yksityiskohdista. Hallituksen esityksellä on kiinteä yhteys hallituksen esityksiin, joissa ehdotetaan uusien lakien säätämistä siviili- ja sotilastiedustelusta (HE 202/2017 vp ja HE 203/2017 vp) sekä perustuslain 10 §:n muuttamista (HE 198/2017 vp). Lisäksi esityksellä on kiinteä yhteys eduskunnan työjärjestyksen muutosehdotukseen, joka sisältää tarkempia säännöksiä parlamentaarisen valvonnan järjestämisestä (PNE 1/2017 vp). Siviili- ja sotilastiedustelua koskevien lakiehdotusten samoin kuin eduskunnan työjärjestyksen muutosehdotuksen käsittely eduskunnassa on vielä kesken, mutta eduskunta on 3.10.2018 hyväksynyt lain perustuslain 10 §:n muuttamisesta (PeVM 4/2018 vp). Lainmuutos on vahvistettu 5.10.2018 (817/2018), ja se on tullut voimaan 15.10.2018.

Ehdotetut lait muodostavat haastavan ja monimutkaisen sääntelykokonaisuuden, jolla on huomattavaa periaatteellista merkitystä. Lakivaliokunta keskittyy lausunnossaan arvioimaan ehdotettua tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa. Siviili- ja sotilastiedustelua koskevista hallituksen esityksistä lakivaliokunta lausuu myöhemmin erikseen.

Tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmä

Siviilitiedustelua koskevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan suojelupoliisille valtuuksia tiedustelumenetelmien käyttöön siviilitiedustelun tarkoituksessa tilanteissa, joissa tiedustelumenetelmien käytöllä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoja kansallista turvallisuutta vakavasti vaarantavasta toiminnasta. Sotilastiedustelua koskevassa hallituksen esityksessä puolestaan ehdotetaan sotilastiedusteluviranomaisille valtuuksia tiedustelumenetelmien käyttöön tiedon hankkimiseksi ulkoisista uhista ylimmän valtiojohdon päätöksenteon ja Puolustusvoimien tehtävien

suorittamiseksi tilanteissa, joissa tiedustelumenetelmien käytöllä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoa tiedustelutehtävän kannalta.

Ehdotetut tiedustelumenetelmät vastaavat menetelmällisesti poliisilain (872/2011) 5 luvussa säädettyjä salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain (806/2011) 10 luvussa säädettyjä salaisia pakkokeinoja. Tiedustelumenetelmiä käytetään kuitenkin eri tarkoituksessa ja toimintaympäristössä, sillä tiedustelussa ei ole kyse rikoksen estämisestä, paljastamisesta tai selvittämisestä. Niissä puututaan myös perus- ja ihmisoikeuksiin, kuten yksityiselämän ja luottamuksellisen viestinnän suojaan. Lakivaliokunta korostaa, että näin merkittävien toimivaltuuksien antaminen tiedusteluviranomaisille edellyttää välttämättä vastapainokseen asemaltaan riippumatonta ja toimivaltuuksiltaan vahvaa ulkoista valvontajärjestelmää, sillä tiedustelutoiminnan asianmukaisuuteen ja yksilön oikeusturvan toteutumiseen tulee voida luottaa.

Laillisuusvalvontaa harjoittaa ehdotetun lain mukaan tiedusteluvaltuutettu, kun taas parlamentaarista valvontaa harjoittaa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta (1. lakiehdotuksen 2 §:n 2 mom.). Lakivaliokunnalla ei ole huomauttamista siitä, että ulkoinen valvontajärjestelmä muodostetaan sekä laillisuusvalvonnasta että parlamentaarisesta valvonnasta, sillä tällaista yhdistelmää voidaan puoltaa tarpeella varmistaa ulkoisen valvonnan riippumattomuus ja asiantuntevuus sekä sen parlamentaarinen legitimiteetti.

Tiedusteluvaltuutettu

Laillisuusvalvonnasta huolehtimiseksi ehdotetaan uuden viranomaisen, tiedusteluvaltuutetun, perustamista (1. lakiehdotuksen 2 §:n 2 mom.). Tiedusteluvaltuutettu toimii tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä ja on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton (1. lakiehdotuksen 5 §). Valtioneuvosto nimittää tiedusteluvaltuutetun enintään viideksi vuodeksi kerrallaan, ja kelpoisuusvaatimuksena on muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto, hyvä perehtyneisyys tehtäväalaan sekä käytännössä osoitettu johtamistaito (1. lakiehdotuksen 6 §). Tiedusteluvaltuutetulla on tarpeellinen määrä valtuutetun tehtäväalaan perehtyneitä esittelijöitä ja muuta henkilöstöä (1. lakiehdotuksen 20 §).

Tiedusteluvaltuutettu olisi uusi erityisvaltuutettu. Hallituksen esitykseen sisältyvästä kansainvälisestä vertailusta ilmenee, että muissa maissa laillisuusvalvontaa toteuttava tiedustelupalvelusta riippumaton toimielin on usein järjestetty lautakuntamuotoon (s. 25). Lakivaliokunta kuitenkin katsoo, että ehdotettu erityisvaltuutettu on käyttökelpoinen ja tarkoituksenmukainen malli toteuttaa tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonta Suomessa ottaen huomioon, että Suomessa on jo ennestään erityisvaltuutettuja, kuten tietosuojavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu, joiden tehtäviin kuuluu laillisuusvalvonta omalla toimialallaan.

Useat tiedusteluvaltuutettua koskevat säännösehdotukset pohjautuvat pitkälti muita erityisvaltuutettuja koskevaan vastaavaan sääntelyyn. Tällaisia ovat muun muassa tiedusteluvaltuutetun nimittämistä ja nimittävää tahoa sekä kelpoisuusvaatimuksia koskevat säännökset (1. lakiehdotuksen 6 §). Ottaen huomioon tiedusteluvaltuutetun muista erityisvaltuutetuista poikkeava tehtäväkenttä ja toimivaltuudet tiedusteluvaltuutetun nimitysmenettelyllä, riippumattomuudella nimittävästä tahosta sekä virassa pysymisoikeudella on lakivaliokunnan näkemyksen mukaan kuitenkin

muita erityisvaltuutettuja korostuneempi merkitys. Tämän vuoksi on tärkeää, että perustuslakivaliokunta vielä arvioi, onko mainitut seikat otettu säännösehdotuksissa riittävästi huomioon.

Tiedusteluvaltuutetun tehtävät ja toimivaltuudet sekä voimavarat

Tiedusteluvaltuutetun tehtävänä on valvoa tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa (1. lakiehdotuksen 7 §:n 1 ja 2 kohta). Valtuutettu myös edistää oikeusturvan toteutumista ja siihen liittyviä hyviä käytäntöjä tiedustelutoiminnassa sekä seuraa ja arvioi toimialallaan lainsäädännön toimivuutta ja tekee tarpeelliseksi katsomiaan kehittämisehdotuksia (1. lakiehdotuksen 7 §:n 3 ja 4 kohta).

Tiedusteluvaltuutetulle voidaan tehdä kantelu tiedustelutoiminnan laillisuuskysymyksistä (1. lakiehdotuksen 11 §). Tiedustelutoiminnan kohteena ollut tai henkilö, joka epäilee, että häneen on kohdistettu tiedustelua, voi myös pyytää tiedusteluvaltuutettua tutkimaan häneen kohdistuneen tiedustelumenetelmän käytön lainmukaisuuden (1. lakiehdotuksen 12 §). Ehdotetut säännökset täydentävät siviili- ja sotilastiedustelua koskeviin hallituksen esityksiin sisältyviä oikeusturvakeinoja.

Tiedusteluvaltuutetulla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaisilta ja muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta maksutta valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot ja selvitykset sekä oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta maksutta selvitys seikoista, jotka ovat tarpeen valvontatehtävien hoitamiseksi (1. lakiehdotuksen 8 ja 9 §). Niin ikään valtuutettu voi tehdä tarkastuksia viranomaisten ja muiden julkista hallintotehtävää hoitavien toimitiloissa tiedustelutoiminnan laillisuuden valvomiseksi ja hänellä on oikeus päästä valvottavan kohteen kaikkiin valvonnan kannalta välttämättömiin tiloihin ja tietojärjestelmiin (1. lakiehdotuksen 10 §).

Jos tiedusteluvaltuutettu havaitsee valvonnassaan lainvastaisuuksia, hänellä on ehdotetun lainsäädännön mukaan käytettävissään useita eri toimenpidevaihtoehtoja (1. lakiehdotuksen 16—18 §). Tiedusteluvaltuutettu voi määrätä tiedustelumenetelmän käytön keskeytettäväksi tai lopetettavaksi tai, jos kyse on tuomioistuimen lupaan perustuvasta tiedustelumenetelmästä, antaa sen keskeyttämisestä tai lopettamisesta väliaikaisen määräyksen, joka on saatettava viivytyksettä luvan myöntäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tiedusteluvaltuutettu voi myös ilmoittaa asian esitutkinnan toimittamisesta päättävälle viranomaiselle. Lievemmissä tapauksissa tiedusteluvaltuutettu voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle tai saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lainmukaisesta menettelystä.

Selvyyden vuoksi lakivaliokunta toteaa, ettei säännösehdotus esitutkintaan ilmoittamisesta merkitse sitä, että tiedusteluvaltuutetulla olisi toimivalta harkita, onko esitutkintakynnys ylittynyt, vaan tämän arvioi asiassa toimivaltainen viranomainen. Ehdotettu säännös ei siten vaikuta esitutkinnan toimittamisesta päättäviin viranomaisiin eikä niiden toimivaltuuksiin.

Edellä olevan valossa lakivaliokunta katsoo, että säännöstasolla tiedusteluvaltuutetulle säädetyt tehtävät ovat moninaiset ja toimivaltuudet vahvat. Tämä on perusteltua ja tarpeellista laillisuusvalvonnan uskottavuuden ja tehokkuuden kannalta. Jotta tiedustelutoiminnan lainmukaisuuteen ja yksilön oikeusturvan toteutumiseen voidaan luottaa, on lakivaliokunnan mielestä kuitenkin

välttämätöntä huolehtia lisäksi siitä, että tiedusteluvaltuutetulla on riittävät voimavarat huolehtia sille säädetyistä tehtävistä asianmukaisesti. Tässä suhteessa on huolestuttavaa, että valiokunnan asiantuntijakuulemisissa tiedusteluvaltuutetun voimavaroja on hyvin yleisesti pidetty valtuutetun toimivaltuuksiin ja tehtäviin nähden riittämättöminä.

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että tiedusteluvaltuutetun toiminnan järjestämiseen tarvitaan alkuvaiheessa valtuutetun lisäksi kaksi päätoimista asiantuntijavirkamiestä esittelijöinä sekä yksi päätoiminen assistentti (s. 39). Esitykseen sisältyvien alustavien arvioiden mukaan palkkaus- ja toimintamenot ovat vuodessa henkilöstö- ja muina tavanomaisen toiminnan kuluina noin 350 000 euroa. Lisäksi määrärahaa tarvitaan kertaluonteisiin ja vuosittaisiin tietojärjestelmä- ja toimitilamenoihin.

Tiedusteluvaltuutetun voimavaratarpeiden arviointi on vaikeaa, koska kyseessä on uusi viranomainen, jolla on muista erityisvaltuutetuista poikkeava tehtäväkenttä ja toimintaympäristö. Ennalta ei siten täsmällisesti voida arvioida sitä työmäärää, joka liittyy tiedustelutoiminnan valvontaan. Ottaen huomioon tiedusteluvaltuutetun moninaiset tehtävät ja vahvat toimivaltuudet sekä tarve turvata valvontajärjestelmän uskottavuus ja tiedustelutoiminnan hyväksyttävyys lakivaliokunta pitää välttämättömänä, että tiedusteluvaltuutetun voimavarojen riittävyyttä seurataan tarkoin ja että voimavaroja lisätään ripeästi, jos tämä osoittautuu tarpeelliseksi.

Läsnäolo-oikeus tuomioistuimessa

Tiedusteluvaltuutetulla tai hänen määräämällään virkamiehellä ehdotetaan olevan oikeus olla läsnä käsiteltäessä tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa tuomioistuimessa (1. lakiehdotuksen 14 §). Lupa-asian käsittelystä tuomioistuimessa ehdotetaan säädettävän tarkemmin siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa hallituksen esityksissä (ehdotetun poliisilain 5 a luvun 35 §, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa ehdotetun lain 8 § ja sotilastiedustelusta ehdotetun lain 113 §). Tuomioistuimen lupaa edellyttäviä tiedustelumenetelmiä siviili- ja sotilastiedustelussa ovat muun muassa telekuuntelu, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, tekninen seuranta, tekninen laitetarkkailu ja tietoliikennetiedustelu.

Hallituksen esityksen mukaan (s. 38) tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeuden tarkoituksena on turvata tiedusteluvaltuutetun mahdollisuus saada tietoonsa reaaliaikaisesti kaikki tuomioistuinkäsittelyssä esillä olevat seikat tiedustelumenetelmän käytön perusteista ja edellytyksistä. Valtuutetun tiedonsaantioikeus täydentyy läsnäolo-oikeuden kautta. Läsnäolo-oikeuden arvioidaan myös ohjaavan osaltaan tiedusteluluvan hakijaa riittävien perustelujen esittämiseen tiedustelumenetelmän käyttölupahakemuksessa. Läsnäolo-oikeus merkitsee sitä, ettei tiedusteluvaltuutetulla ole velvollisuutta olla läsnä asian tuomioistuinkäsittelyssä, vaan oikeuden käyttäminen on valtuutetun harkinnassa. Se, ettei valtuutettu ole läsnä käsittelyssä, ei estä tuomioistuinta käsittelemästä lupa-asiaa.

Läsnäolo-oikeus sisältää oikeuden olla läsnä tuomioistuimen istunnossa sekä oikeuden kuunnella ja katsoa kaikki käsittelyssä esitettävä aineisto. Läsnäolo-oikeuteen ei kuitenkaan hallituksen esityksen mukaan sisälly oikeutta tulla kuulluksi tai esittää muutoin näkemyksiään istunnossa (s. 58). Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on yleisesti tuotu esiin, että tiedusteluvaltuute-

tulla tulisi olla läsnäolo-oikeutta laajemmat osallistumisoikeudet, erityisesti puhe- ja kyselyoikeus.

Lakivaliokunta toteaa, että ehdotettu tiedustelumenetelmää koskevan lupa-asian tuomioistuinkäsittely perustuu pitkälti salaisten pakkokeinojen nykyiseen tuomioistuinkäsittelyyn. Ehdotetulle tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeudelle ei kuitenkaan ole löydettävissä esikuvaa pakkokeinoja koskevista tai muista yleisistä prosessisäännöksistä, eli kyse on nykytilaan nähden poikkeuksellisesta ratkaisusta.

Pakkokeinoasioita luonnehditaan rikosprosessuaalisiksi hakemusasioiksi, joissa ei katsota olevan kaksiasianosaissuhdetta siinä merkityksessä kuin varsinaisessa rikosasiassa. Toisaalta, kun kyse on vakituiseen asumiseen tarkoitettuihin tiloihin kohdistettavaa teknistä kuuntelua koskevasta lupa-asiasta, tuomioistuimen on määrättävä julkinen asiamies, jonka tehtävänä on turvata rikoksesta epäillyn sekä myös kuunneltavien tilojen muiden haltijoiden edut sekä toiminnan yleisempikin luotettavuus. Julkisena asiamiehenä voi toimia julkinen oikeusavustaja tai asianajaja.

Julkisen asiamiehen instituutio on ollut asuntokuuntelussa käytössä vuodesta 2003 lähtien (pakkokeinolain 10 luvun 44—46 §), ja uudessa pakkokeinolaissa on otettu käyttöön vastaavanlainen etsintäasiamiehen instituutio. Instituutiota pidettiin sitä perustettaessa tarpeellisena, koska asuntokuuntelun käyttö johtaa pidemmälle menevään puuttumiseen epäillyn ja muiden henkilöiden perusoikeuksiin kuin perinteiset pakkokeinot tai telekuuntelu ja -valvonta (HE 52/2002 vp). Lakivaliokunta katsoi tuolloin, että teknistä kuuntelua koskevan pakkokeinoasian käsittely tuomioistuimessa perustuu julkisen asiamiehen osallistumisen johdosta eräänlaiseen kaksiasianosaissuhteeseen (LaVM 3/2002 vp). Se pakottaa kuuntelulupaa hakevan virkamiehen perustelemaan hakemuksensa ja tuomioistuimen punnitsemaan luvan myöntämisen edellytyksiä tarkemmin. Julkinen asiamies saa käyttöönsä teknistä kuuntelua koskevan vaatimuksen ja tuomioistuimelle esitettävän selvityksen ja voi esittää kysymyksiä kuunteluluvan hakijalle. Hän voi myös kannella tuomioistuimen päätöksestä.

Lakivaliokunnan oikeusministeriöltä saamien lisätietojen mukaan ehdotus tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeudesta lupa-asian tuomioistuinkäsittelyssä perustuu lähtökohtaan tuomioistuinten riippumattoman ja itsenäisen ratkaisutoiminnan sekä tiedusteluvaltuutetun riippumattoman aseman turvaamisesta. Tiedusteluvaltuutettu ei valvo tuomioistuinluvan käyttöä eikä osallistu luvanmyöntämisprosessiin, jotteivät lupamenettelyn ja laillisuusvalvonnan toiminnot sekoitu toisiinsa. Jos tiedusteluvaltuutetulle osoitettaisiin ehdotettua vahvempi asema tuomioistuinprosessissa, oikeusministeriön mukaan vaarana olisi, että tuomioistuin tukeutuisi perusteettoman paljon valtuutetun arvioihin, kun ehdotetun sääntelyn tavoitteena on, että tuomioistuin tekee ratkaisunsa itsenäisesti ja riippumattomasti. Oikeusministeriö ei pidä suositeltavina myöskään sellaisia käytännön asetelmia, joissa tuomioistuimen päätös poikkeaisi valtuutetun tuomioistuimelle esittämästä kannasta, koska valtuutetun tulee joka tapauksessa valvoa tuomioistuimen myöntämän luvan toimeenpanoa. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei valtuutetun osallistuminen tuomioistuinmenettelyyn saa viivästyttää asian käsittelyä tai päätöksen antamista.

Lakivaliokunta yhtyy lakiehdotuksen lähtökohtaan tuomioistuimen riippumattoman ja itsenäisen ratkaisutoiminnan turvaamisesta. Lakivaliokunnan mielestä on kuitenkin selvää, ettei tiedusteluvaltuutettu valvo tuomioistuinta, jonka riippumattomuudesta säädetään perustuslain tasolla, vaan

valtuutettu kohdistaa harjoittamansa laillisuusvalvonnan tiedusteluviranomaisten tiedustelutoimintaan. Se, ettei tiedusteluvaltuutetun valvonta ulotu tuomioistuimiin, todetaan myös hallituksen esityksen perusteluissa (s. 48, 58 ja 60). Lakivaliokunnan mielestä olisi kuitenkin hyvä, jos perustuslakivaliokunta arvioisi asiaa ja selventävän sääntelyn tarvetta. Lakivaliokunta pitää selvänä myös sitä, että tuomioistuin tekee ratkaisunsa lupa-asiassa itsenäisesti asiassa esille tulleet seikat huomioon ottaen, vaikka tiedusteluvaltuutetulla olisikin läsnäolo-oikeutta laajemmat osallistumisoikeudet, kuten oikeus esittää näkemyksiä ja kysymyksiä lupa-asian käsittelyssä.

Keskeistä tiedusteluvaltuutetun roolin arvioinnissa on lakivaliokunnan mukaan sen huomioon ottaminen, että tiedusteluvaltuutetun toiminto perustetaan uudenlaisiin tarpeisiin ja toimintaympäristöön ja että ehdotettujen merkittävien tiedusteluvaltuuksien vastapainoksi tiedustelutoiminnan valvonnan on välttämättä oltava vahvaa ja uskottavaa. Tuomioistuimella on tiedustelutoiminnan ennakkovalvonnassa keskeinen rooli tiedustelumenetelmien tuomioistuinkäsittelyssä vastaavalla tavalla kuin salaisten pakkokeinojen lupaprosessissa. Tiedustelumenetelmät eivät kuitenkaan kytkeydy rikosten estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen, vaan tätä epämääräisempään toimintaympäristöön. Jotta tiedusteluvaltuuksien tuomioistuinkontrolli on uskottavaa ja tehokasta sekä yksilön oikeusturvaa toteuttavaa, on olennaista, että tuomioistuimella on mahdollisimman hyvät edellytykset tehdä asianmukaisia, asiantuntevia ratkaisuja tiedusteluviranomaisten lupahakemuksista.

Tiedustelumenetelmiä koskevat lupa-asiat on tarkoitus keskittää yhteen tuomioistuimeen, Helsingin käräjäoikeuteen, jotta varmistetaan parhaiten tuomioistuimen osaaminen ja asiantuntemus (ehdotetun poliisilain 5 a luvun 35 §, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa ehdotetun lain 8 § ja sotilastiedustelusta ehdotetun lain 113 §). Tavoitteena siten on, että tuomioistuimelle kertyy omaa vahvaa osaamista ja asiantuntemusta tiedustelumenetelmiä koskevissa lupa-asioissa. Tuomioistuimen asiantuntemusta voidaan lakivaliokunnan mukaan osaltaan turvata lupa-asioiden keskittämisellä ja huolehtimalla tuomareiden riittävästä kouluttamisesta. Toisaalta sekä oikeudellista että käytännön asiantuntemusta tiedustelutoiminnasta tulee olemaan erityisesti tiedusteluvaltuutetulla. Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan tällaisen kokemuksen ja asiantuntemuksen hyödyntäminen valtuutetun puhe- ja kyselyoikeuden kautta syventäisi ja monipuolistaisi lupa-asian käsittelyä ja siten varmistaisi läsnäolo-oikeutta paremmin tuomioistuimen edellytykset arvioida annettuja tietoja ja tehdä asianmukaisia päätöksiä ja näin toteuttaa tehokasta tuomioistuinkontrollia ja antaa oikeusturvaa tiedustelumenetelmiä koskevissa lupa-asioissa.

Ehdotetut säännökset eivät lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan myöskään estä tiedusteluvaltuutettua myöhemmin kantelemasta lupa-asiaa koskevasta päätöksestä (ehdotetun poliisilain 5 a luvun 35 §:n 6 mom., tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa ehdotetun lain 8 § ja sotilastiedustelusta ehdotetun lain 113 §:n 6 mom.). Tiedusteluvaltuutetulle ehdotetaan myös vahvoja toimivaltuuksia puuttua lainvastaiseen tiedustelutoimintaan jälkikäteen antamalla väliaikainen keskeyttämis- tai lopettamismääräys (1. lakiehdotuksen 15 §:n 2 mom.). Hallituksen esityksessä (s. 60) korostetaan, että tämä ei merkitse sitä, että tiedusteluvaltuutettu valvoisi tuomioistuinta, sillä harkitessaan väliaikaisen keskeyttämis- tai lopettamismääräyksen antamista valtuutettu ei voi arvioida tiedustelumenetelmän edellytyksiä tai niiden puuttumista eli tehdä sellaista arviointia, jonka tuomioistuin on tehnyt lupa-asiaa käsitellessään. Tiedusteluvaltuutetun antaman väliaikaisen määräyksen piiriin voivat esityksen mukaan kuitenkin kuulua esimerkiksi tilanteet, joissa tuomioistuimelle on annettu väärää tai harhaanjohtavaa tietoa lupa-asian käsittelyn

yhteydessä. Ottaen huomioon, että tiedusteluvaltuutetulla on edellä selvitetyin tavoin oikeus myöhemmin kannella päätöksestä sekä määrätä tiedustelutoiminta väliaikaisesti keskeyttäväksi tai lopetettavaksi, voidaan kysyä, onko tarkoituksenmukaista, että tiedusteluvaltuutetulla on vain oikeus olla läsnä lupa-asian käsittelyssä ilman oikeutta esittää kysymyksiä ja näkemystään hakemuksen perusteista.

Pelkkä läsnäolo-oikeus voi aiheuttaa myös käytännössä epäselviä ja tulkinnanvaraisia tilanteita, sillä ei ole selvää, voiko tiedusteluvaltuutettu esimerkiksi vastata tuomioistuimen puheenjohtajan esittämään kysymykseen ottaen huomioon, että läsnäolo-oikeuteen ei hallituksen esityksen mukaan sisälly oikeutta tulla kuulluksi tai esittää muutoin näkemyksiään istunnossa (s. 58).

Toisaalta tiedusteluvaltuutettu valvoo tiedustelutoimintaa sen kaikissa vaiheissa eli ennakollisesti, reaaliaikaisesti ja jälkikäteisesti. Tässä suhteessa tiedusteluvaltuutetun tehtävät ja toimivaltuudet poikkeavat muiden erityisvaltuutettujen ja edellä selvitetyn asuntokuunteluun määrättävän julkisen asiamiehen roolista. Keskeistä on sen vuoksi arvioida, voiko tiedusteluvaltuutetun puhevalta lupa-asian tuomioistuinkäsittelyssä aiheuttaa riskejä tiedusteluvaltuutetun riippumattomalle asemalle ja tiedustelutoiminnan jälkivalvonnalle. Lakialiokunnan mielestä valtuutetun puhe- ja kyselyoikeus ei tätä aiheuttaisi. Valiokunnan näkemyksen mukaan tiedusteluvaltuutetun tiedusteluvalvonnan eri vaiheisiin kuuluvien tehtävien voidaan muutoinkin katsoa kuuluvan samaan laillisuusvalvojan rooliin, eikä kyse ole siitä, että valtuutettu toimisi valvonnan eri vaiheissa eri rooleissa, jotka voivat joutua keskenään ristiriitaan. Voidaan myös todeta, että hallituksen esityksen mukaan tiedusteluvaltuutettu voi antaa suosituksia, ohjeita, neuvoja ja lausuntoja, ja hän voi esimerkiksi antaa lausuntoja tiedusteluviranomaisille lainmukaisuuskysymyksissä (s. 50), eikä tällaisesta ennakollisesta kannanotosta ole arvioitu aiheutuvan riskejä tiedustelutoiminnan jälkikäteiselle valvonnalle.

Tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeutta laajemmille osallistumisoikeuksille voidaan siten esittää vahvoja perusteita. Edellä esitettyä ja saamaansa selvitystä kokonaisuutensa arvioituaan lakivaliokunta katsookin, että tiedusteluvaltuutetulle on perusteltua antaa esitettyä laajemmat osallistumisoikeudet lupa-asian tuomioistuinkäsittelyssä.

Tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeutta laajemmista osallistumisoikeuksista on mahdollista säätää prosessioikeudelliseen nykyjärjestelmään sopivalla tavalla. Lakivaliokunta ei kuitenkaan pidä tarpeellisena eikä perusteltuna säätää tiedusteluvaltuutetun roolista julkista asiamiestä vastaavasti. Julkisen asiamiehen on oltava läsnä asuntokuuntelua koskevan lupa-asian käsittelyssä. Tämä merkitsee sitä, että jos julkinen asiamies on poissa istunnosta, asian käsittelyä on lykättävä (HE 52/2002 vp).

Tiedusteluvaltuutetun osalta asianmukainen on lakivaliokunnan mielestä esimerkiksi muotoilu, jonka mukaan "tuomioistuimen on varattava tiedusteluvaltuutetulle tilaisuus tulla kuulluksi". Esimerkiksi tietosuojavaltuutetun ja yhdenvertaisuusvaltuutetun osalta on säädetty siitä, että tuomioistuimen on eräissä tilanteissa varattava heille tilaisuus tulla kuulluksi (rikoslain 38 luvun 10 § ja yhdenvertaisuuslain 27 §). Ehdotettu muotoilu "varattava tilaisuus tulla kuulluksi" ei tarkoita tuomioistuimelle kuulemisvelvoitetta, vaan tiedusteluvaltuutetun puhevallan käytön mahdollistamista, ja valtuutettu itse päättäisi, käyttääkö hän tätä oikeutta vai ei. Se, ettei tiedusteluvaltuutettu ole paikalla istunnossa, ei lykkäisi eikä viivästyttäisi lupa-asian käsittelyä tai päätöksen antamis-

ta. Jos taas valtuutettu käyttää tilaisuutta, hän voisi esittää istunnossa myös näkemyksiään ja kysymyksiä.

Edellä mainittu muotoilu merkitsisi sitä, että tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeudesta ei olisi tarpeen säätää erikseen. Tarpeetonta olisi myös säätää siviili- ja tiedustelulaeissa siitä, että tiedusteluviranomaisen on toimitettava tieto tuomioistuimelle toimitetusta lupahakemuksesta tiedusteluvaltuutetulle, sillä tuomioistuimen olisi ilmoitettava valtuutetulle lupaistunnon ajankohdasta ja paikasta.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeutta ei ehdoteta ulotettavaksi käsittelyyn, jossa viranomainen pyytää lupaa olla ilmoittamatta tai lykätä ilmoittamista tiedustelutoimenpiteestä sen kohteelle. Tällaisen lupa-asian käsittelystä ehdotetaan säädettäväksi siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa hallituksen esityksissä (ehdotetun poliisilain 5 a luvun 47 § ja sotilastiedustelusta ehdotetun lain 86 §). Hallituksen esityksen mukaan tiedusteluvaltuutetun tehtäviin kuuluu myös seurata ilmoittamisvelvollisuuksia (s. 48). Lakivaliokunnan mukaan tämä puoltaa sitä, että tiedusteluvaltuutetulle varattaisiin tilaisuus tulla kuulluksi myös sellaisessa tuomioistuinkäsittelyssä, jossa viranomainen pyytää lupaa olla ilmoittamatta tai lykätä ilmoittamista tiedustelutoimenpiteestä sen kohteelle.

Tiedustelumenetelmän käytön keskeyttäminen tai lopettaminen

Tiedusteluvaltuutetulla on oikeus määrätä sellaisen tiedustelumenetelmän käyttö keskeytettäväksi tai lopetettavaksi, jonka käyttöön ei tarvita tuomioistuinlupaa (1. lakiehdotuksen 15 §:n 1 mom.). Tällaisia menetelmiä ovat esimerkiksi suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, peitetoiminta ja valeosto. Edellytyksenä määräyksen antamiselle on, että valtuutettu katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa. Kun taas kyse on tuomioistuinlupaan perustuvista tiedustelumenetelmistä, tiedusteluvaltuutetulla on oikeus antaa väliaikainen määräys tällaisen menetelmän käytön keskeyttämisestä tai lopettamisesta (1. lakiehdotuksen 15 §:n 2 mom.). Väliaikainen määräys on saatettava viivytyksettä asianomaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tuomioistuin voi vahvistaa tai kumota väliaikaisen määräyksen taikka muuttaa keskeyttämismääräyksen lopettamismääräykseksi.

Kyse on poikkeuksellisen vahvoista ja tehokkaista toimivaltuuksista laillisuusvalvonnassa, joita on tarkoitus käyttää viimesijaisesti. Lakivaliokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota lähinnä siihen, että hallituksen esityksen perusteluissa on säännösehdotuksen 1 momentissa tarkoitetun määräyksen antamiselle asetettu säännöksen sanamuotoon nähden korkea kynnys, sillä keskeyttämis- ja lopettamismääräys tulisi perustelujen mukaan tehdä vain erityisen painavilla perusteilla, kun on kyse olennaisesti lainvastaisesta toiminnasta (s. 59).

Tuomioistuimen väliaikaisesta määräyksestä antamaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla (4 mom.). Vastaavasta muutoksenhakukiellosta on nykyisin säädetty pakkokeinolaissa ja vastaavaa ehdotetaan myös siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa hallituksen esityksissä, kun kyse on tuomioistuimen antamasta päätöksestä tiedustelumenetelmän käyttöä koskevassa lupa-asiassa. Pakkokeinoja samoin kuin ehdotettuja tiedustelumenetelmiä koskevasta tuomioistuimen päätöksestä on kuitenkin oikeus kannella ilman määräaikaa (ehdotetun poliisilain 5 a luvun 35 §:n 6 mom., tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa ehdotetun lain 8 § ja sotilastiedustelusta eh-

dotetun lain 113 §:n 6 mom.). Tällaista prosessuaalista kanteluoikeutta ei sisälly nyt käsiteltävänä olevaan säännösehdotukseen tuomioistuimen väliaikaisesta määräyksestä antamasta päätöksestä. Tätä on hallituksen esityksessä perusteltu muun muassa sillä, että kantelu lisää tiedustelumenetelmällä saatavasta salassa pidettävästä tiedosta tietoisten ihmisten lukumäärää sekä riskiä tiedonhankinnan ja siihen osallistuvien paljastumisesta (s. 61 ja siinä viitattu HE 222/2010 vp, s. 138—139).

Kanteluoikeutta myös tuomioistuimen väliaikaisesta määräyksestä antamaan päätökseen voidaan kuitenkin pitää aiheellisena. Tiedusteluvaltuutetulla voi olla intressi kannella esimerkiksi silloin, jos tuomioistuin on päättänyt, ettei tiedusteluvaltuutetun antamaa väliaikaismääräystä pidetä voimassa. Lakivaliokunta esittää, että perustuslakivaliokunta vielä arvioi kanteluoikeuden sisällyttämistä.

Pykäläehdotuksen 5 momentin mukaan tiedusteluvaltuutettu voi määrätä lainvastaisesti hankitut tiedot viipymättä hävitettäviksi. Tiedusteluvaltuutetulle ei kuitenkaan ehdoteta toimivaltaa antaa tiedustelutietojen säilyttämismääräyksiä. Lakivaliokunnan oikeusministeriöltä saaman selvityksen mukaan tämä johtuu siitä, että viestien ja tietojen hävittämisestä ei seuraa, että asiasta ei jää mitään merkintöjä asiakirjoihin. Siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa hallituksen esityksissä ehdotetaan, että tiedustelumenetelmällä saatujen tietojen hävittämisestä säädetään poliisilain 5 a luvussa, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelusta annettavassa laissa ja sotilastiedustelusta annettavassa laissa. Lisäksi siitä, millä tavalla ja tarkkuudella viestien ja tietojen hävittäminen kirjataan, säädettäisiin mainittujen lakien mukaan valtioneuvoston asetuksella. Niin ikään oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tiedusteluvaltuutettu ei voi antaa määräystä tietojen hävittämisestä, jos hän ilmoittaa asian esitutkintaan (1. lakiehdotuksen 16 §). Lakivaliokunnan mielestä olisi kuitenkin selkeämpää, että tiedusteluvaltuutetulle säädettäisiin nimenomainen toimivalta antaa myös tiedustelutietojen säilyttämismääräyksiä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 15.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Ari Jalonen sin
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Pia Kauma kok

jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ville Tavio ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila