

22.3.2021

EOAK/1374/2021

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Eteläpää

LAUSUNTO TIEDUSTELULAINSÄÄDÄNTÖÄ KOSKEVAN SELONTEON VALMISTELUA VARTEN

LAUSUNTO

Sisäministeriö on pyytänyt minulta ja muilta jakelussa mainituilta näkemyksiä tiedustelulainsäädännön toimivuudesta, tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta, kehittämistarpeista, valvonnasta ja oikeusturvan toteutumisesta sekä muista asiakokonaisuuteen liittyvistä relevanteista seikoista. Pyyntö liittyy eduskunnan vastauksessaan (EV 291/2018 vp - HE 202/2017 vp) hallitukselta edellyttämän tiedustelulainsäädäntöä koskevan valtioneuvoston selonteon valmisteluun. Selonteko on annettava vuoden 2021 loppuun mennessä.

Totean, että lausuntoni koskettelee vain osaa pyynnössä mainituista aiheista.

Lausuntonani esitän seuraavaa.

I Lainsäädännön mahdollisia kehittämistarpeita

1. Tiedustelun henkilöllinen kohdentaminen

Poliisilain 5 luvun mukaista salaista tiedonhankintaa voidaan kohdistaa vain henkilöön, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyneen rikokseen.

Tiedustelussa sen sijaan on epäselvää, minkä valtuuksien kohdalla, missä tilanteissa ja missä rajoissa tiedustelumenetelmän käyttö voidaan kohdistaa muihin kuin kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan itse osallistuvaan tai siihen liittyvään henkilöön. Esimerkiksi poliisilain 5 a luvun 6 §:n mukaisen telekuuntelun tai poliisilain 5 a luvun 7 §:n mukaisen televalvonnan kohdalla ei ole lausuttu mitään toimenpiteen henkilöllisestä kohdentamisesta.

Mielestäni kysymys siitä, minkälainen liityntä tiedustelun kohteena olevalla henkilöllä tulee olla kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan, on yksi tärkeimpiä kysymyksiä arvioitaessa tiedustelun hyväksyttävyyttä perusoikeussuojan kannalta. Kysymys on siis siitä, millä edellytyksillä tiedustelumenetelmien käyttö voidaan kohdistaa ”sivulliseen” henkilöön. Tiedustelulainsäädäntö ei anna selviä vastauksia tähän kysymykseen.

2. Tekninen laitetarkkailu

Tiedustelulainsäädännön myötä on syntynyt eroa teknisen laitetarkkailun käytössä yhtäältä pakkokeinolain ja toisaalta poliisilain 5 luvun, poliisilain 5 a luvun sekä sotilastiedustelusta annetun lain välillä.

Teknisen laitetarkkailun alkuperäisen ja pakkokeinolain 10 luvun 23 §:n 2 momentissa edelleen voimassa olevan soveltamisalan rajoituksen mukaan ”Teknisellä laitetarkkailulla ei saa hankkia tietoa viestin sisällöstä eikä 6 §:n 1 momentissa tarkoitetuista tunnistamistiedoista.” Vastaavanlainen rajoitus sisältyi alkuperäiseen poliisilain 5 luvun 23 §:ään.

Tiedustelulakien säätämisen myötä poliisilain salaisessa tiedonhankinnassa (poliisilain 5:23,2) ja sen myötä siviilitiedustelussa (poliisilain 5a:14) sekä sotilastiedustelussa (laki sotilastiedustelusta 32 §) käytävässä teknisessä laitetarkkailussa ei saa hankkia tietoa ”välitettävänä olevasta viestistä” tai sen tunnistamistiedoista.

Siten pakkokeinolain mukaisella teknisellä laitetarkkailulla ei saa hankkia tietoa laitteen sisältämän viestin sisällöstä tai sen tunnistamistiedoista, kun taas salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelun piirissä ko. rajoitus koskee vain ”välitettävänä” olevaa viestiä.

Kysymyksenalaista on, onko tämän seurauksena aiheutunut eroavuus teknisen laitetarkkailun soveltamisalojen erosta perusteltu.

3. Valtiollinen toimija

Sotilastiedustelusta annetun lain 10 §:n 13 kohdassa määritellään valtiollinen toimija, jolla tarkoitettaisiin vieraan valtion tunnistettua viranomaista tai sellaiseen rinnastuvaa toimijaa sekä tarkoitettun tahon palveluksessa olevaa tai sen määräyksessä ja ohjauksessa toimivaa tahoa.

Määritelmällä on merkitystä, kun esimerkiksi telekuuntelun ja televalvonnan toimivaltuuden käyttöedellytykset eroavat sen mukaan, onko kysymys valtiollisesta vai ei-valtiollisesta toimijasta. Epäselväksi jää, miten ja millaisella varmuudella toimija voidaan katsoa valtiolliseksi toimijaksi.

4. Puolustusvoimien suorittama esitutkinta

Tiedustelulakikokonaisuuteen liittyen muutettiin sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun 27 §:n 3 momenttia. Sen mukaan puolustusvoimien tiedustelulaitoksen virkamiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinnan toimittaisi pääesikunta siten kuin lain 35–41 §:ssä säädetään.

Sotilastiedustelun virkamiehen epäillyn virkarikoksen tutkii pääsääntön mukaan siis sotilastiedusteluviranomainen (pääesikunta) itse. Sotilastiedustelun luonne huomioiden, esitutkinnan toimittaminen tulisi näissä tilanteissa mielestäni aina antaa poliisille. Tämän tulisi koskea

paitsi Puolustusvoimien tiedustelulaitosta, myös pääesikunnan tiedusteluosastoa. Jo sen harkinta, onko asiassa syytä epäillä rikosta, tulisi kuulua poliisille.

Lain 39 §:n mukaan muutoin pääesikunnan suoritettavaksi kuuluva esitutkinta on tosin siirrettävä poliisin suoritettavaksi, jos tutkinnan puolueettomuus tai rikoksen vakavuus sitä edellyttää. Käsitykseni mukaan tämä sääntely ei ole riittävää, koska rikosepäilyn kohdistuessa sotilas-tiedustelun virkamieheen, tutkinnan puolueettomuus edellyttää aina poliisin toimittamaa esitutkintaa.

5. ”Julkinen tehtävä” ja ”julkinen hallintotehtävä”

Lain mukaan tiedusteluvalvontavaliokunnalla on oikeus saada tarvitsemansa selvitykset muun muassa ”julkista tehtävää hoitavilta” (4 §), kun taas tiedusteluvalvontavaltuutetulla on oikeus saada tarpeelliset selvitykset muun muassa ”julkista hallintotehtävää hoitavilta” (9 §).

Kiinnitin tähän eroavaisuuteen huomiota jo lakiesitysten valiokuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa (EOAK/5231/2018). Käsitykseni mukaan myös tiedusteluvalvontavaltuutetun tiedonsaantioikeudet, samoin kuin oikeus saada selvitys (9 §) ja tarkastusoikeus (10 §) olisi tullut ulottaa kaikkiin julkista tehtävää hoitaviin. Nyt tilanne on se, että tiedusteluvalvontavaltuutettu ei voi toimittaa tiedusteluvalvontavaliokunnan pyytämää tarkastusta tai tietoja taikka selvitystä, jos niiden kohteena on julkista tehtävää (mutta ei julkista hallintotehtävää) hoitava yksityinen taho.

Tietoliikennetiedustelussa kytkennän suorittava yhtiö (valtion kokonaan omistama Suomen Erillisverkot Oy tai sen tytäryhtiö) hoitaa sille säädettyä julkiseksi hallintotehtäväksi katsottua tietoliikennetiedustelupien täytäntöönpanotehtävää. Sen sijaan lienee niin, että teleoperaattorit eivät hoida ”julkista hallintotehtävää” vaan vain ”julkista tehtävää”.

Jos operaattoreiden katsotaan hoitavan vain julkista tehtävää, mutta ei julkista hallintotehtävää, tällä erottelulla on tiedonsaantioikeuksien ja valvonnan kannalta ratkaisevan tärkeä merkitys.

6. Muutoksenhausta

Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 15 §:n 1 momentin mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu voi määrätä tiedustelumenetelmän käytön keskeytettäväksi tai lopetettavaksi, jos hän katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa.

Tuomioistuimen lupaan perustuvan menetelmän käytön keskeyttämisestä tai lopettamisesta koskeva määräys on 2 momentin mukaan saatettava keinon käytöstä päättäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Sen sijaan sääntelemättä on muutoksenhaku tiedusteluvalvontavaltuutetun määräykseen, joka koskee tiedusteluviranomaisen omaan päätökseen perustuvaa menetelmän käyttöä. On pohdinnan arvoista,

tulisiko säätää tiedusteluviranomaisen muutoksenhaku- tai kantelumahdollisuudesta näissä tilanteissa. Tällöin olisi esimerkiksi mahdollisuus saada tarvittaessa tiedustelulakien tulkintaa selventävä tuomioistuinratkaisu.

7. Kertomus salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä

Sisäministeriöllä on lakisääteinen velvollisuus antaa salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä kertomus ainoastaan eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Mielestäni on syytä harkita sääntelyä siitä, että tuo kertomus toimitetaisiin myös tiedusteluvalvontavaliokunnalle ja tiedusteluvalvontavaltuutetulle.

Sääntelyn puutteellisuus johtunee siitä, että suojelupoliisin muu kuin tiedustelutoiminnan valvonta tuli näiden tehtäväksi vasta lakien eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Samoin voisi harkita sääntelyä myös siitä, että suojelupoliisin olisi ilmoitettava tiedusteluvalvontavaltuutetulle tiedustelumenetelmiä koskevien lupavaatimusten ja päätösten lisäksi myös salaisia tiedonhankintakeinoja koskevista lupavaatimuksista ja päätöksistä. Edellä mainitusta syystä tätäkään ei ole säätämisvaiheessa harkittu.

Tietojen saaminen Suojelupoliisin salaisesta tiedonhankinnasta on tiedustelun valvontaa tekeville mielestäni tärkeää salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelun ”rajapinnan” vuoksi muun muassa sen valvomiseksi, että tiedustelutoimivaltuuksia ei käytetä (käytännössä väljempien edellytysten perusteella) tosiasiallisesti salaisen tiedonhankinnan tarkoituksin muutoin kuin poliisilain 5 a luvun 5 §:n tarkoittamissa tilanteissa.

Vaikka tiedusteluvalvontavaltuutetun tiedusteluvalvontavaliokunnalle (K 14/2020 vp) 4.12.2020 antamasta lausunnosta ilmenee, että tiedusteluvalvontavaltuutettu ja sisäministeriö ovat sopineet sisäministeriön toimittavan tiedusteluvalvontavaltuutetulle tiedustelumenetelmien käyttöä koskevan kertomuksensa lisäksi myös kertomuksensa Suojelupoliisin salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä, olisi asiasta mielestäni johdonmukaista säätää laissa. Lisäksi olisi säädettävä siitä, että kertomus toimitetaan tiedusteluvalvontavaliokunnalle.

8. Palomuurisääntely

Totean, että olen ottanut omana aloitteenani (EOAK/289/2021) selvittäväksi tiedustelulainsäädännön ns. palomuurisääntelyn soveltamisen sen johdosta, mitä tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksessa vuodelta 2019 s. 23 – 25 on siitä todettu.

II Suojelupoliisin toiminnan valvonnasta

Tiedusteluvalvontavaltuutetulle kuuluu suojelupoliisin valvonta kokonaisuudessaan. Tämä johtuu eduskuntakäsittelyssä valvontalain 2 §:ään lisätystä 3 momentista: ”Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa

harjoittaa tiedusteluvalvontavaltuutettu. Valtuutettu valvoo myös suojelupoliisin muuta toimintaa. Tähän valvontaan sovelletaan tämän lain 3 luvun säännöksiä soveltuvin osin.”

Tämän sääntelyn myötä on jäänyt jossain määrin epäselväksi, mitkä ovat tiedusteluvalvontavaltuutetun toimivaltuudet suojelupoliisin käyttämien poliisilain 5 luvun mukaisten salaisten tiedonhankintakeinojen valvonnassa (verrattuna poliisilain 5 a luvun tiedustelumenetelmien valvontaan).

Lain 7 §:n mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävänä on muun muassa ”tiedustelumenetelmien” lainmukaisuuden valvonnan lisäksi valvoa ”tiedustelutiedon käytön sekä muun tiedustelutoiminnan lainmukaisuutta”.

Esitöiden perusteella näyttää siltä, että ”tiedustelumenetelmillä” tarkoitetaan poliisilain 5 a luvussa, sotilastiedustelusta annetussa laissa ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetussa laissa säädettyjä toimivaltuuksia ja ”tiedustelutoiminnalla” tiedustelumenetelmin ja muillakin keinoin hankittavaa tiedustelutiedoksi katsottavaa tietoa.

Kun lain 3 luvussa käytetään ilmaisuja ”tiedustelumenetelmä” ja ”tiedustelutoiminta”, ja kun esimerkiksi 7 §:n 1 kohdassa on erikseen mainittu ”tiedustelumenetelmien” ja muun ”tiedustelutoiminnan” lainmukaisuus, lienee perusteltua ajatella niin, säädettäessä toimivaltuuksista ”tiedustelumenetelmien” (esim. 14 ja 15 §) suhteen tarkoitetaan nimenomaan em. tiedustelulainsäädännön perusteella käytettäviä toimivaltuuksia.

Näin ollen tiedusteluvalvontavaltuutetun läsnäolo- ja puheoikeus (14 §) sekä keskeyttämis- ja lopettamisoikeudet (15 §) eivät koskisi poliisilain 5 luvun mukaisten salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämistä ja niistä päättämistä.

Valvontalain 2 §:n 3 momentin säännöksessä ei ole rajattu mitään suojelupoliisin toimintaa tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatoimivallan ulkopuolelle. Käsitykseni mukaan 3 luvun säännökset soveltuvat hyvin esimerkiksi suojelupoliisin muuta toimintaa kuin tiedustelutoimintaa koskevien kanteluiden käsittelyyn. Joissakin suojelupoliisia koskevissa asioissa – joilla ei ole mitään liityntää tiedusteluun – voi tosin olla tarkoituksenmukaista, että asian tutkii joku muu toimivaltainen valvontaviranomainen kuin tiedusteluvalvontavaltuutettu. Vaikka asiasta ei ole säädetty laissa, käsitykseni mukaan tällaisen asian (esimerkiksi kantelun) siirtäminen toiselle valvontaviranomaiselle (esimerkiksi oikeusasiamiehelle) on mahdollista, kun siirtämisestä sovitaan.

Käsitykseni mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetulla on siis suojelupoliisin muussa kuin tiedustelun valvonnassa kaikki valvontalaissa mainitut toimivaltuudet paitsi ne, jotka koskevat nimenomaisesti tiedustelumenetelmiä. Siten esimerkiksi tiedusteluvalvontavaltuutetun toimivalta tutkia kanteluita ulottuu suojelupoliisin kaikkeen muuhunkin toimintaan kuin tiedusteluun.

III Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon voimavaroista

Pidän hyvin tärkeänä, että tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon resurssit ovat riittävät ja sillä on tiedusteluviranomaisista riippumaton riittävä – niin oikeudellinen kuin tekninen – asiantuntemus, joka tarvitaan tiedustelun valvontaan. Riittäväällä valvonnalla on suuri merkitys tiedustelutoiminnan hyväksyttävyyden ja legitiimiyden kannalta.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnolla on oltava kattava toiminta- valmius ja asiantuntemus myös henkilöstön virkamattojen, vuosilomien, sairaus- ja muiden poissaolojen aikana. Tällöin mikään tarvittavan asiantuntemuksen alue ei saisi jäädä yhden henkilön varaan.

Perustuslakivaliokunta piti tiedustelutoiminnan valvonnasta annettua lakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVM 9/2018 vp – HE 199/2017 vp) ilmeisenä, että ehdotetun laajuisella organisaatiolla (valtuutetun lisäksi kaksi päätoimista asiantuntijavirkamiestä esittelijöinä sekä yksi päätoiminen assistentti tiedusteluvalvonnan hallinnollis-teknisenä tukihenkilönä) ei ole mahdollista turvata kattavaa valvontaa asianmukaisesti ja tehokkaasti. Valiokunta piti ilmeisenä, että tiedustelutoiminnan valvonnan vaatimat resurssit voivat olla tiedustelutoiminnan täytäntöönpanon edetessä jopa moninkertaiset.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että tiedusteluvalvontavaltuutetun voimavarojen pitää riittää suojelupoliisin kaiken toiminnan – siis myös muun kuin tiedustelutoiminnan – valvontaan.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun 4.12.2020 tiedusteluvalvontavaliokunnalle antaman lausunnon perusteella valtuutetun täydellinen sijaistaminen, joka kattaisi myös varsinaisten valvontatoimivaltuuksien käyttämisen, on järjestämättä. Tiedusteluvalvontavaltuutetun käsityksen mukaan tämä vaatisi lainsäädännöllisiä muutoksia.

Pidän tilannetta hyvin huolestuttavana, ja mikäli tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisjärjestelyn katsotaan vaativan lainmuutoksia, ne pitäisi toteuttaa pikimmiten.

Mielestäni paras ratkaisu olisi perustaa apulaistiedusteluvalvontavaltuutetun virka, jonka haltija kykenee toimimaan tiedusteluvalvontavaltuutetun ohella tai sijassa kaikissa valtuutetulle kuuluvissa tehtävissä.