

Hallintovaliokunta

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 hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava perustuslakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöjohtaja Tuula Majuri, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Anu Mutanen, oikeusministeriö
- eduskunnan apulaispääsihteeri Timo Tuovinen, Eduskunnan kanslia
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, oikeuskanslerinvirasto
- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marko Meriniemi, sisäministeriö
- valtioneuvoston turvallisuusjohtaja Jari Ylitalo, valtioneuvoston kanslia
- valtiosyyttäjä Anssi Hiivala, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- poliisiylitarkastaja Pekka-Matias Väisänen, Poliisihallitus
- sektorijohtaja, sotilaslakimies Laura Ruotsalainen, Pääesikunta
- tiedusteluosaston apul.osastopäällikkö, eversti Pekka Turunen, Pääesikunta
- tulliylitarkastaja Juha Vilkkö, Tulli
- päällikkö, poliisineuvos Antti Pelttari, suojelupoliisi
- apulaispäällikkö Olli Kolstela, suojelupoliisi
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- laamanni Tuomas Nurmi, Helsingin käräjäoikeus
- asianajaja Jussi Sarvikivi, Suomen Asianajajaliitto
- oikeudellinen asiantuntija Kaisa Korhonen, Amnesty International, Suomen osasto ry
- lakiasioiden päällikkö Marko Lahtinen, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry
- professori Sakari Melander

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

Valiokunnan lausunto HaVL 36/2018 vp

- Tasavallan presidentin kanslia
- DNA Oy
- Elisa Oyj
- Suomen Erillisverkot Oy
- Telia Finland Oyj
- Electronic Frontier Finland - Effi ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tiedustelulainsäädännön valmistelu

Tiedustelulainsäädännön valmistelusta

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman mukaan hallitus esittää säädösperustaa ulkomaantiedustelulle ja tietoliikennetiedustelulle (VNT 1/2015 vp). Strategiakokouksessaan 20.8.2015 hallitus on päättänyt, että sisäministeriö ja puolustusministeriö käynnistävät siviili- ja sotilastiedustelua koskevan lainsäädännön valmistelun. Lisäksi oikeusministeriön on tullut ryhtyä toimenpiteisiin luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa koskevan perustuslakisääntelyn tarkistamiseksi. Oikeusministeriö on myös asettanut 17.10.2016 työryhmän, jonka tehtävänä on ollut valmistella lainsäädäntöehdotus siviili- ja sotilasviranomaisten valvonnan järjestämiseksi.

Oikeusministeriön 28.9.2015 asettama asiantuntijatyöryhmä on julkaissut 11.10.2016 mietintönsä, jonka pohjalta oikeusministeriössä on valmisteltu hallituksen esitys Suomen perustuslain 10 §:n muuttamiseksi siten, että lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuteen tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta tai muusta sellaisesta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Sisäministeriön (siviilitiedustelulainsäädäntö), puolustusministeriön (sotilastiedustelulainsäädäntö) ja oikeusministeriön (tiedustelun valvonta) asettamat erilliset asiantuntijaryhmät ovat kukin julkaisseet työskentelystään oman mietintönsä 19.4.2017. Kyseiset ministeriöt ovat osallistuneet kaikkien mainittujen työryhmien työskentelyyn.

Laajan tiedustelulainsäädännön valmisteluun liittyen eduskunnan pääsihteeri on puolestaan asettanut 23.12.2016 eduskunnan kanslian sisäisen työryhmän valmistelemaan tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa koskevaa sääntelyä. Eduskunnan kanslian työryhmä on julkaissut 29.5.2017 mietintönsä, jossa työryhmä on esittänyt, että nimenomaisesti tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa varten perustetaan eduskuntaan uusi erikoisvaliokunta, tiedusteluvalvontavaliokunta, säätämällä asiasta eduskunnan työjärjestyksessä (40/2000). Oikeusministeriön ja eduskunnan työryhmien tiedustelun valvontaa koskevat esitykset on sovitettu yhteen jatkovalmistelussa.

Valiokunnan lausunto HaVL 36/2018 vp

Eduskunnan käsiteltävänä oleva lainsäädäntökokonaisuus

Hallitus on antanut laajan esityskokonaisuutensa eduskunnalle 25.1.2018. Hallituksen esitykseen HE 198/2017 vp sisältyneet ehdot perustuslain 10 §:n muuttamiseksi on hyväksytty perustuslakivaliokunnan mietinnön PeVM 4/2018 vp pohjalta, ja perustuslain muutos on kiireelliseksi julistamisen jälkeen tullut voimaan 15.10.2018 (817/2018). Eduskunnan puhemiesneuvosto on antanut eduskunnalle 22.2.2018 ehdotuksensa eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta.

Muu lainsäädäntökokonaisuus on jakautunut mietinnön laatimista varten useampaan valiokuntaan. Hallintovaliokunnan tehtävänä on laatia mietintö siviilitiedustelulainsäädännöstä (HE 202/2017 vp), ja puolustusvaliokunnan tehtävänä on puolestaan laatia mietintö sotilastiedustelulainsäädännöstä (HE 203/2017 vp). Lisäksi perustuslakivaliokunta laatii mietinnöt tiedusteluvalvontalainsäädännöstä (HE 199/2017 vp — tiedustelun laillisuusvalvonta) ja tiedustelun parlamentaarista valvontaa koskevasta eduskunnan kanslian työryhmän esityksen pohjalta tehdystä puhemiesneuvoston ehdotuksesta tiedusteluvalvontavaluokunnan perustamiseksi uudeksi erikoisvaliokunnaksi osana eduskunnan valiokuntalaitosta (PNE 1/2018 vp — eduskunnan työjärjestyksen muuttaminen). Sääntelykokonaisuudesta ovat antaneet tai antavat tässä mainitut valiokunnat toisilleen lausuntonsa muun muassa säännösten yhteensovittamisen varmistamiseksi. Myös eräät muut valiokunnat ovat lausuntovaliokuntia esillä olevassa sääntely-yhteydessä.

Kaikki tiedustelulainsäädännön valmisteluhankkeet on toteutettu 11.12.2015 asetetun kansanedustaja Tapani Töllin johtaman parlamentaarisen työryhmän seurannassa. Seurantatyöryhmä on kokoontunut ja jatkanut työtään myös tiedustelulainsäädännön valiokuntakäsittelyn aikana.

Tiedustelutoiminnan valvonta

Valvonnan lähtökohtia

Eduskunta on hyväksynyt perustuslakivaliokunnan mietinnön pohjalta perustuslain muutoksen lisäämällä perustuslain 10 §:ään 15 päivänä lokakuuta 2018 voimaan tulleen uuden 4 momentin, jossa säädetään myös niistä edellytyksistä, joiden täytyessä luottamuksellisen viestin välttämättömyyden rajoituksista voidaan säätää lailla tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä tiedonhankkimiseksi sotilaallisesta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta (PeVM 4/2018 vp). Perustuslain muuttaminen luo perusedellytykset sille, että siviilitiedustelulainsäädäntö ja sotilastiedustelulainsäädäntö on ylipäätään mahdollista järjestää edellä mainittujen hallituksen esitysten pohjalta tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Hallintovaliokunta toteaa, että hallituksen esityksissä ehdotettu sääntely sekä siviilitiedustelutoiminnasta että sotilastiedustelutoiminnasta ei ole mahdollista esitysten mukaisin pitkäälle perusoikeuksiin puuttuvien tiedusteluviranomaisten toimivaltuuksin, ellei samanaikaisesti huolehdita tiedustelutoiminnan kattavasta ja tehokkaasta valvonnasta. Kysymys on uudesta lainsäädännöstä, jolla on merkittäviä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeutena turvattuun yksityiselämän suojaan ja erityisesti luottamuksellisen viestin suojaan. Yksilön oikeusturvan takaamiseksi ja toiminnan luotettavuuden varmistamiseksi on välttämätöntä säännellä menettelyistä ja keinoista, joilla voidaan valvoa tiedusteluun liittyvien tiedonhankintakeinojen käyttöä tehokkaalla tavalla. Valio-

Valiokunnan lausunto HaVL 36/2018 vp

kunnan käsityksen mukaan tiedustelutoiminta ei voi myöskään nauttia kansalaisten luottamusta, jos tiedustelutoimivaltuuksien käytön lainmukaisuutta ei kyetä riippumattoman tahon toimesta kattavasti ja tarkasti valvomaan. Lisäksi on huolehdittava siitä, että perustuslakivaliokunnan valtiösääntöiset mainittuja substanssilakeja koskevat huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon (ks. PeVL 35/2018 vp ja PeVL 36/2018 vp).

Hallintovaliokunta pitää välttämättömänä, että tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa varten asetetaan uusi viranomaisen, tiedusteluvaltuutettu (ks. virkanimikkeen muuttaminen lausunnon lopussa; tiedusteluvalvontavaltuutettu). Laillisuusvalvonnassa valvontajärjestelmän ja valvontaa harjoittavan aseman tulee olla vahva ja toimivaltuuksin laajat, jotta niiden avulla voidaan osaltaan turvata luottamusta tiedustelutoiminnan asianmukaisuuteen ja yksilön oikeusturvan toteutumiseen. Valvontajärjestelmän tulee täyttää perustuslain, kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja Euroopan unionin oikeusjärjestyksen asettamat vaatimukset. Valvonnan on oltava ennakkoivaa, reaaliaikaista ja myös jälkikäteen tapahtuvaa.

Lisäksi on välttämätöntä järjestää parlamentaarinen valvonta nykyistä tehokkaammaksi perustamalla eduskuntaan uusi erikoisvaliokunta, tiedusteluvalvontavaliokunta. Ihmisoikeustuomioistuon on todennut, että kansanedustuslaitoksen osallistumisella tiedusteluvaltuuksien valvontaan on demokratian suojelemisen kannalta merkitystä. Tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan järjestäminen säädettävän uuden lainsäädännön vaatimukset huomioon ottaen on olennainen osa tiedustelutoiminnan ulkoisen valvonnan järjestämistä tiedustelutoiminnan toimivaltuuksien laajentumisen johdosta. Parlamentaarisen valvonnan tehostamisella lisätään valvonnan uskottavuutta ja tuodaan se demokraattisen kontrollin piiriin nykyistä vahvemmin. Nykyisin pääasiallinen toimialavaliokunta on suojelupoliisin osalta hallintovaliokunta sekä pääesikunnan ja Puolustusvoimien tiedustelulaitoksen osalta puolustusvaliokunta. Näiden valiokuntien tiedonsaantioikeus on perustunut perustuslain 47 §:n 1 momenttiin ja sen käytännön soveltamiseen siten, että myös salassa pidettäviä tietoja on voitu luovuttaa suoraan viranomaisten toimesta valiokunnille ilman ministeriön kautta tapahtuvaa tietojen välittämistä. Lisäksi suojelupoliisin ja maavoimien puolustushallinnon viranomaisten tehtävät koskettavat myös perustuslakivaliokuntaa ja ulkoasiainvaliokuntaa. Parlamentaarisen valvonnan vahvistaminen lisää valvonnan uskottavuuden ohella sen tehokkuutta. Parlamentaarisen valvonnan tehostaminen ei muuta nykyisten valiokuntien toimivaltuuksia tai tehtäviä. Nykymuotoinen erikoisvaliokuntien valvonta ei osana lainsäädäntö- ja muuta valiokuntatyötä täytä enää etenkin uuden tiedustelulainsäädännön voimaan tullessa riittävän tehokkaan parlamentaarisen valvonnan vaatimuksia. Hallintovaliokunta antaa erikseen lausunnon puhemiesneuvoston ehdotuksesta (PNE 1/2018 vp).

Tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvaltuutetun yhteistyöstä säätämällä on tarkoitus saada aikaan kiinteä, tehokas ja kattava tiedustelutoiminnan valvontakokonaisuus. Parlamentaarinen valvonta ja laillisuusvalvonta täydentävät toisiaan. Valvojien jatkuva ja kiinteä vuoropuhelu on tärkeä osa valvontakokonaisuutta. Hallintovaliokunta tähdentää samalla, että on tärkeää huolehtia myös käytännön tasolla siitä, etteivät parlamentaarinen valvonta ja laillisuusvalvonta erilaisen luonteensa johdosta ja myös siitä johtuvien erojen vuoksi sekoitu keskenään. Tehokas ja kattava etenkin lailliseen perustaan nojautuva laillisuusvalvonta on oikeusturvan takeena niin valvonnan kohteiden kuin lakisääteisiä vaativia tehtäviä hoitavien tiedusteluviranomaisten kannalta.

Valiokunnan lausunto HaVL 36/2018 vp

Valiokunta toteaa, että myös eduskunnan oikeusasiamiehellä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilla on kummallakin voimassa oleva oma valvontatoimivaltansa niin tiedusteluviranomaisiin kuin tiedusteluvaltuutettuunkin nähden. Ulkoisen oikeusturvajärjestelmän kokonaisuuteen voidaan katsoa lisäksi kuuluvan myös toimivaltaisten viranomaisten esitutkintatoimivalta ja syytetoimivalta sekä tiedusteluviranomaisten että tiedusteluvaltuutetun osalta.

Valiokunta korostaa sitä, että tiedusteluviranomaisten omaan sisäiseen laillisuusvalvontaan ja toimialaministeriöiden laillisuusvalvontaan on panostettava ja niiden on oltava uuden tiedustelulainsäädännön tullessa voimaan valvonnan vaatimusten edellyttämällä tasolla. Valvontajärjestelmien tulee olla tältäkin osin ennakoivia, reaaliaikaisia ja jälkikäteisvalvontaa tukevia. Valiokunnan saaman tiedon mukaan suojelupoliisi on tässä suhteessa ryhtynyt toimenpiteisiin ja siten muun muassa tässä suhteessa valmistautunut omalta osaltaan tiedustelulainsäädännön voimaantuloon.

Lisäksi hallintovaliokunta kiinnittää vielä huomiota tietosuojavaltuutetun harjoittamaan ulkoiseen laillisuusvalvontaan. Tältä osin tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lakiehdotuksen 1 §:n 3 momenttiin on sisällytetty asiaa koskeva viittaussäätely. Eduskunta on hyväksynyt hallintovaliokunnan mietinnön HaVM 13/2018 vp mukaisesti muutettuna hallituksen esitykseen HE 9/2018 vp sisällyneet ehdotukset EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi. Samalla kumotaan käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen 1 §:n 3 momentissa mainitut henkilötietolaki (523/1999) sekä laki tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta (389/1994). Lakiehdotusten johdosta annettu eduskunnan vastaus on päivätty 23.11.2018.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota tiedusteluvaltuutettua koskevaan henkilötietojen käsittelyyn. Valiokunnan käsityksen mukaan tiedusteluvaltuutetun toiminta ei kuulu henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisessä sovellettavan lain (HE 31/2018 vp, HaVM 14/2018 vp) piiriin. Sen sijaan tiedusteluvaltuutetun toiminta kuuluu valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan uuden tietosujalain ja sitä kautta myös EU:n tietosuoja-asetuksen piiriin mainitun eduskunnan hyväksymän, mutta vielä voimaan tulemattoman lain 2 §:n 1 momentin mukaisesti, jollei lailla toisin säädetä. Hallintovaliokunta toteaa, että eduskunnalle on juuri annettu hallituksen esitys laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 242/2018 vp). Esitys on lähetetty hallintovaliokuntaan mietinnön laatimiseksi. Perustuslakivaliokunta antaa esityksestä lausuntonsa hallintovaliokunnalle. Kyseisen hallituksen esityksen mukaan eräät siviilitiedustelua koskevassa esityksessä ehdotetut muutokset olisi sovittava eduskuntakäsittelyn aikana yhteen hallituksen esityksen HE 242/2018 vp kanssa.

Tiedustelutoiminnan valvonta ja tiedonsaanti

Tiedusteluvalvontavaliokunta on tiedustelutoiminnan parlamentaarisesta valvonnasta huolehtiva uusi eduskunnan erikoisvaliokunta. Tämän uudentyypin valiokunnan perustaminen edellyttää eduskunnan työjärjestyksen muuttamista, josta on annettu eduskunnan puhemiesneuvoston ehdotus (PNE 1/2018 vp). Tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavassa laissa tiedusteluvalvontavaliokunnalle säädetään laajat oikeudet tietojen ja selvitysten saamiseen (3 ja 4 §). Valiokunnan tietojen- ja selvitystensaantioikeudet kohdistuvat tiedusteluviranomaisiin ja tiedusteluvaltuutettuun sekä sellaisiin viranomaiskoneiston ulkopuolisiin tahoihin, jotka lain nojalla hoita-

Valiokunnan lausunto HaVL 36/2018 vp

vat tiettyjä tiedustelutoimintaan liittyviä julkisia tehtäviä. Kyseisellä valiokunnalla on käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen perusteella oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tällaisilta tahoilta maksutta valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot ja selvitykset. Tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavassa laissa säädetään myös tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvaltuutetun yhteistyöstä. Valiokunta painottaa, että tämän yhteistyön tulee olla kiinteää tehokkaan ja kattavan tiedustelutoiminnan valvontakokonaisuuden aikaansaamiseksi.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että myös tiedusteluvaltuutetulle säädetään hallituksen esityksen mukaisesti vahvat toimivaltuudet tietojen ja selvitysten saamisessa osana laajoja toimivaltuuksia tehtävässään. Hänellä onkin 8 ja 9 §:n nojalla oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaisilta ja muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta maksutta valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot ja selvitykset.

Asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvaltuutetun tietojensaantioikeuksien eroavuuteen. Lakiehdotusten valmistelussa on valiokunnan käsityksen mukaan lähdetty parlamentaarisen valvonnan ja laillisuusvalvonnan erilaisesta luonteesta. Lähtökohtana on ollut, ettei eduskunnan valiokunnan tietojensaantioikeutta katsota voitavan rajoittaa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Säännös tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeudesta täydentää sitä, mitä perustuslain 47 §:n 1 momentissa säädetään eduskunnan valiokuntien tiedonsaantioikeuksista.

Hallintovaliokunta katsoo, että tiedusteluvalvontavaliokunnalle ehdotetut tiedonsaantioikeudet julkisen tehtävän hoitamiseen liittyen ovat tarpeen, jotta valiokunnan valvonta voi ulottua viranomaistoiminnan ohella toimintaan, jota ulkopuoliset tahot hoitavat lain nojalla. Tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeudet määrittävät siten eduskunnan työjärjestyksessä säädettyjen valiokunnan tehtävien kautta. Kysymys on eduskunnan valiokunnan tiedonsaantioikeudesta, joka liittyy parlamentaarisen valvonnan toteuttamiseen. Parlamentaarisen valvonnan ja sen perustana olevan tiedonsaantioikeuden turvaamiseen liittyvät näkökohdat puoltavat jossakin määrin tavanomaista laajempaa tiedonsaantioikeuden määrittelyä eduskunnan valiokunnalle salassapitosäännöksistä riippumatta (ks. PNE 1/2018 vp).

Mitä sitten tulee tiedusteluvaltuutetun tiedonsaantioikeuteen, valiokunta toteaa, että ehdotettu säännös tiedusteluvaltuutetun oikeudesta tietojensaantiin tarkoittaa yleistä tietojensaantioikeutta, joka ei riipu esimerkiksi tietojen tai asiakirjojen salaisuudesta vaan siitä, mitä laillisuusvalvontatehtävien hoitamiseksi tarvitaan. Tiedusteluvaltuutettu voi harkintansa mukaisesti pyytää tehtävissään tarvitsemiaan tietoja viranomaisten ohella muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta. Säännös vastaa sitä, mitä yleensä säädetään erityisvaltuutettujen tietojensaantioikeudesta. Esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) 4 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetulla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada muun muassa viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot.

Valiokunnan käsityksen mukaan julkisen hallintotehtävän käsitteellä on tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavassa laissa perustuslain 124 §:ää vastaava merkityssisältö. Julkisella hallintotehtävällä viitataan näin ollen verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia,

Valiokunnan lausunto HaVL 36/2018 vp

velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Tiedustelutoimintaa harjoittavat pääsääntöisesti viranomaiset, mutta tiettyjä rajattuja tehtäviä, kuten tietoliikennetiedustelussa kytkentätehtäviä ja teleoperaattoreille osoitettuja tehtäviä, hoitavat viranomaiskoneiston ulkopuoliset tahot lain nojalla; tiedusteluvaltuutetun tiedonsaantioikeus kattaa kaikki nämä tahot.

Hallintovaliokunnan tietoon ei ole tullut, että oikeuteen tietojen ja selvitysten saamiseen liittyvät edellä mainitut normitason eroavaisuudet olisivat merkityksellisiä käytännön valvontatoimivallan kannalta.

Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonta

Tiedusteluvaltuutettu

Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa varten on lakiehdotuksen (annettava laki tiedustelutoiminnan valvonnasta, jäljempänä myös lakiehdotus) mukaan tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä tiedusteluvaltuutettu, joka on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton (5 §).

Tiedusteluvaltuutetun (jäljempänä myös valtuutettu) tulee olla lain noudattamista valvovana viranomaisena toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Tiedusteluvaltuutetun toiminto on tarkoitus perustaa tietosuojavaltuutetun toimiston yhteyteen. Valiokunta tähdentää, että kysymys on toiminnallisesti itsenäisestä yksiköstä oikeusministeriön hallinnonalalla. Valiokunnan mielestä tiedusteluvaltuutettu ja koko toiminto voivat toimia samoissa toimitiloissa ja hyödyntää yhteisiä hallinto- ja tukipalveluita, kunhan valtuutetulla ja koko toiminnolla on käytettävissään asianmukaiset toimitilat ja työvälineet valvontatehtävän hoitamiseksi tehokkaasti itsenäisenä ja riippumattomana viranomaisena. Valtuutetun tehtävä edellyttää joka tapauksessa sellaisia omia tiloja, jotka täyttävät etenkin valtuutetun ja koko toiminnon työhön liittyvät tietojen salassapitovaatimukset asiakirjojen turvallisesti säilyttämiseksi ja muutoinkin tietojen salassapitovaatimusten turvaamiseksi valvontatehtävän hoitamisessa.

Hallintovaliokunta on mietinnössään EU:n yleistä tietosuojasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi edellyttänyt, että hallitus selvittää, tulisiko tietosuojan valvontaviranomaisen organisaatiota kehittää virastomuotoiseksi, ja tarvittaessa valmistelee asiasta lainsäädännön muutokset (HaVM 13/2018 vp). Tällaisen muutoksen toteuttaminen merkitsee samalla muutostarvetta myös tiedusteluvaltuutetun toiminnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden turvaamiseksi.

Tiedusteluvaltuutetun nimittäminen ja kelpoisuusvaatimukset

Lakiehdotuksen 6 § koskee tiedusteluvaltuutetun nimittämistä ja kelpoisuusvaatimuksia. Tiedusteluvaltuutetun nimittää valtioneuvosto enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Tiedusteluvaltuutetuksi nimitetty vapautuu hoitamasta muuta virkaa siksi ajaksi, jonka hän toimii valtuutettuna. Tiedusteluvaltuutetun kelpoisuusvaatimuksena on muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto, hyvä perehtyneisyys viran tehtävälleen sekä käytännössä osoitettu johtamistaito.

Hallintovaliokunnalle on asiantuntijakuulemisessa esitetty myös hallituksen esityksestä poikkeavia näkemyksiä. Kuulemisessa on esitetty muun muassa, että tiedusteluvaltuutetun viran pitäisi

Valiokunnan lausunto HaVL 36/2018 vp

olla joko vakinainen tai nimittävän tahon tulisi olla muu kuin valtioneuvosto tai muukaan ylimpään valtiojohtoon kuuluva taho. Järjestelyn, jossa valtioneuvosto nimittää tiedusteluvaltuutetun määrääjäksi, on nähty olevan valtuutetun riippumattomuuden näkökulmasta ongelmallinen. Jos kuitenkin tiedusteluvaltuutetun nimittäminen olisi eduskunnan valiokunnan tehtävänä tai jos valiokunta olisi kiinteällä ja merkittävällä tavalla kytketty nimittämisen menettelyyn, valtuutetun nimittäminen määrääjäksi näyttäytyisi ongelmattomampana.

Lisäksi on asiantuntijakuulemisessa tuotu esiin, että tiedusteluvaltuutetulta edellytettävää osaamista ei juuri löytyne tiedusteluviranomaisten ja salaista tiedonhankintaa tekevien viranomaisten ulkopuolelta, mikä puoltaisi vakinaista virkasuhdetta. Puolustusvaliokunta on kuitenkin tältä osin katsonut lausunnossaan, ettei tiedusteluvaltuutettu voisi olla tiedusteluviranomaisten palveluksesta virkavapaalla oleva virkamies (PuVL 8/2018 vp). Tällainen virkamies voisi kuitenkin hallintovaliokunnan asiantuntijakuulemisessa esitetyn näkemyksen mukaan tulla nimitetyksi tiedusteluvaltuutetuksi, jos valtuutetun virka olisi vakituisesti täytettävä. On myös tuotu esiin, että jos tiedusteluvaltuutetuksi voitaisiin valita tiedustelutoimintaa toteuttavien organisaatioiden henkilökuntaan kuuluva, se olisi ongelmallista tiedustelutoiminnan valvonnan riippumattoman ja uskottavan järjestämisen kanssa. Tärkeää on tiedusteluvaltuutetun asiantuntemus ja toisaalta henkilön riippumattomuus suhteessa tiedustelutoimijoihin.

Valiokunta korostaa, että tiedusteluvaltuutetulla tulee olla sellainen asiantuntemus ja osaaminen, joka mahdollistaa tämän erityistehtävän asianmukaisen hoitamisen. Laillisuusvalvonnan harjoittaminen edellyttää oikeudellista asiantuntemusta ja perehtyneisyyttä viranomaistoiminnan lainmukaisuuskysymyksiin, mukaan lukien perus- ja ihmisoikeusnäkökohtiin. Perus- ja ihmisoikeusjuridiikan sekä laillisuusvalvonnan vahva osaaminen on osa vaadittavaa hyvää perehtyneisyyttä viran tehtäväalaa. Tiedustelutoiminnan valvontatehtävä edellyttää lisäksi tiedustelutoiminnan operatiivisen tason tuntemusta sekä tietojärjestelmä- ja tietoliikennetiedustelun valvonnan mahdollistavaa teknistä erityisosaamista. Viran tehtäväalan moninaisuuden edellyttämää laaja-alaista asiantuntemusta voidaan osaltaan varmistaa tiedusteluvaltuutetun oman asiantuntemuksen ohella toimintoon otettavan esittelijähenkilöstön asiantuntemuksen avulla. Laissa tarkoitettu hyvä perehtyneisyys viran tehtäväalaa ei siten hallintovaliokunnan mielestä edellytä kokemusta tiedustelutoiminnasta. Hallintovaliokunta yhtyy edellä ilmenevään puolustusvaliokunnan kantaan, ettei tiedusteluvaltuutettu voi olla tiedusteluviranomaisen palveluksesta virkavapaalla oleva virkamies..

Tiedustelutoiminnan tehokkaan valvonnan kannalta on tärkeää, että tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvaltuutetun yhteistyö sujuu hyvin. Tiedusteluvalvontavaliokunnan on voitava hyödyntää valtuutetun osaamista omassa työssään, ja molemminpuolinen luottamus on olennaisen tärkeää yhteistyön sujumiseksi tehokkaan tiedusteluvalvonnan vaatimusten täyttämiseksi. Tämän vuoksi hallintovaliokunta katsoo, että tiedusteluvalvontavaliokunnalla on syytä olla soveliaalla tavalla mahdollisuus ilmaista näkemyksensä nimitettäväksi ehdotettavan suhteen. Ellei tiedusteluvalvontavaliokunnalla ole täyttä luottamusta valtuutettuun, ei tiedusteluvaltuutettu voi menestyksekkäästi hoitaa virkaansa.

Valiokunta puoltaa tiedusteluvaltuutetun nimittämistä valtioneuvoston toimesta muiden erityisvaltuutettujen tapaan viiden vuoden määräajaksi kerrallaan. Määrääjäksi nimittämiset ovat lisääntymässä valtion viranomaisissa, ja esimerkiksi ylimmät ministeriöiden virkamiehet nimitte-

Valiokunnan lausunto HaVL 36/2018 vp

tään nykyään määräajaksi. Valiokunta pitää joka tapauksessa välttämättömänä, että tiedusteluvalvontavaliokunnan myötävaikutus valtuutetun nimittämismenettelyssä turvataan sopivalla tavalla ottaen huomioon tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvaltuutetun yhteistyön suuri merkitys tehokkaan valvonnan kannalta. Valtioneuvosto on sinänsä perusteltu nimittävä taho, eikä se juuri voi olla muu taho. Esimerkiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin nimittää valtioneuvoston esityksestä tasavallan presidentti ja eduskunnan täysistunto valitsee eduskunnan oikeusasiamiehen. Näiden ylimpien laillisuusvalvojen riippumattomuuden suhteen ei ole valiokunnan käsityksen mukaan nähty ongelmia. Valiokunta pitää selvänä, ettei suomalaisessa oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksessä synny riippuvuussuhdetta valtioneuvostoon sillä perusteella, että valtioneuvosto on nimittävä taho. Mainittakoon vielä, että eduskunnan luottamuksen varassa toimivan hallituksen oman aseman kannalta on välttämätöntä, että tiedustelun valvonta on tehokasta ja riippumatonta. Tiedusteluvaltuutetun nimittäminen virkaan viiden vuoden määräajaksi on omiaan myös pitämään huolta siitä, että tiedustelun laillisuusvalvonta on jatkuvasti aktiivista, tehokasta, riippumatonta ja myös mahdollisuuksien mukaan kehittyvää.

Valiokunta toteaa, että tiedusteluvaltuutetun irtisanomiseen sovelletaan valtion virkamieslain (750/1994) 7 luvusta tarkemmin ilmeneviä säännöksiä. Virkamieslain 25 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen ei saa sanoa irti virkasuhdetta virkamiehestä johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole erityisen painava. Valtuutettu ei kuulu sen sijaan virkamieslain 26 §:n luettelossa mainittuihin virkamiehiin, jotka voidaan irtisanoa, kun siihen on viran luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy. Valiokunnan käsityksen mukaan valtuutetulle on haluttu turvata niin sanottu normaali virassapysymisoikeus, jotta hänellä on tästä lähtökohdasta asianmukaiset edellytykset tehtävänsä itsenäiseen ja riippumattomaan hoitamiseen. Toisaalta tiedusteluvaltuutetun tehtävä on luonteeltaan sellainen, että se edellyttää moitteetonta ja korkealaatuista virkatehtävien hoitamista. Virkamieslainsäädännön virkasuhteen päättämisen ja virantoimituksesta pidättämisen edellytykset ovat myös tässä yhteydessä asianmukaiset.

Tiedusteluvaltuutetun tehtävät ja toimivaltuudet

Tiedusteluvaltuutetun tehtävänä on lakiehdotuksen 7 §:n nojalla tiedustelutoiminnan laillisuuden valvojana:

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

Valiokunta pitää välttämättömänä, että tiedusteluvaltuutetulle säädetään hallituksen esityksen mukaisesti vahvat toimivaltuudet laillisuusvalvonnassa. Edellä valiokunta on jo tarkastellut tiedusteluvaltuutetun tehtävien hoitamiseen liittyviä tiedonsaantioikeuksia. Hallintovaliokunta tähdentää, että tiedusteluvaltuutetun tulee harjoittaa myös käytännössä tiedustelutoiminnan kattavaa ja reaaliaikaista valvontaa.

Valtuutettu voi myös tehdä tarkastuksia viranomaisten ja muiden julkista hallintotehtävää hoitavien toimitiloissa tiedustelutoiminnan laillisuuden valvomiseksi (10 §). Tiedusteluvaltuutettu voi

Valiokunnan lausunto HaVL 36/2018 vp

lisäksi määrätä tiedustelumenetelmän käytön keskeytettäväksi tai lopetettavaksi, jos hän katsoo viranomaisen menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa (15 §:n 1 momentti). Tuomioistuimen lupaan perustuvan tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämiseksi tai lopettamiseksi valtuutettu voi antaa väliaikaisen määräyksen, joka on saatettava viivytyksettä luvan myöntäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tuomioistuimen on ratkaistava asia kiireellisesti (15 §:n 2 momentti). Valtuutettu voisi myös määrätä lainvastaisesti hankitut tiedot viipymättä hävitettäväksi (15 §:n 5 momentti). Tiedusteluvaltuutettu voi ilmoittaa asian toimivaltaiselle esitutkinnan toimittamisesta päättävälle viranomaiselle, jos hän katsoo, että valvottava on toiminut lainvastaisesti (16 §).

Valiokunta toteaa selvyiden vuoksi, että tiedusteluvaltuutetun toimivalta tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämiseen ei liity tuomioistuimen valvontaan. Valtiosääntöoikeudellisista lähtökohdista on selvää, ettei sellaista toimivaltaa voida antaa tiedusteluvaltuutetulle. Tiedusteluvaltuutetulla ei ole oikeutta puuttua tuomioistuimen myöntämään tiedustelulupaan. Valtuutetun laillisuusvalvonta ja toimivalta esimerkiksi keskeyttää tiedustelutoimenpide kohdistuu tuomioistuimen luvan noudattamiseen tiedusteluviranomaisten toiminnassa.

Siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännössä tiedusteluviranomaisille asetetaan molemmissa velvollisuus ilmoittaa valtuutetulle tiedustelumenetelmän käytön viranomais- ja tuomioistuinpäätöksistä. Lisäksi sisäministeriön ja puolustusministeriön tulee antaa tiedusteluvaltuutetulle vuosittain kertomus tiedustelumenetelmien käytöstä ja valvonnasta. Tiedustelutoimijoiden tulee myös järjestää valtuutetun tarpeelliseksi katsomat tarkastuskäynnit sekä niiden yhteydessä pääsy kaikkiin tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan kannalta välttämättömiin tiloihin ja tietojärjestelmiin.

Jokainen voi tehdä tiedusteluvaltuutetulle kanteluita tiedustelutoiminnan laillisuuskysymyksistä. Lisäksi tiedustelutoiminnan kohteena ollut tai henkilö, joka epäilee, että häneen on kohdistettu tiedustelua, voi pyytää tiedusteluvaltuutettua tutkimaan häneen kohdistuneen toiminnan lainmukaisuuden. Tällaisen pyynnön tekeminen koskee esimerkiksi tilanteita, joissa henkilö saa tiedusteluviranomaiselta tiedon häneen kohdistetusta tiedustelutoiminnasta sen jälkeen, kun tiedustelumenetelmän käyttö on päättynyt. Tällaisia jälkikäteisilmoituksia annettaisiin tiedustelun kohteille tietyistä tiedustelumenetelmistä, kuten telekuuntelusta (ks. myös PeVL 45/2018 vp).

Hallintovaliokunnalle on asiantuntijakuulemisessa muun muassa esitetty, että tiedusteluvälvonnasta annettavassa laissa tulisi ilmetä, että tiedusteluvaltuutetun tehtävänä on valvoa tiedustelumenetelmien ja tiedustelutiedon käytön lainmukaisuutta. Tämän vuoksi pykälätekstiä tulisi täydentää. Asiantuntijakuulemisessa on nähty myös riippumattomuuden kannalta ongelmallisena se seikka, että tiedusteluvaltuutetun tehtäviin kuuluu esityksen perustelujen mukaan myös ohjeiden ja neuvojen antaminen.

Hallintovaliokunta toteaa, että lakiehdotuksen 7 §:n mukaan tiedusteluvaltuutetun tehtävänä on tiedustelutoiminnan laillisuusvalvojana valvoa muun ohella lain noudattamista tiedustelumenetelmien käytössä. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tiedustelulupien noudattamisen lisäksi valtuutettu seuraa muun ohella ilmoittamisvelvollisuuksia, tietojen hävittämistä ja tietojen siirtämistä koskevien säännösten noudattamista. Näin ollen tarkoituksena on, että tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuuden valvontaan kuuluu myös tiedustelutiedon käytön val-

Valiokunnan lausunto HaVL 36/2018 vp

vonta. Hallintovaliokunta kiinnittää asiassa perustuslakivaliokunnan huomiota sen harkitsemiseksi, onko edellä lausuttujen perustelujen kirjoittaminen kuitenkin itse lakitekstiin tarpeen sääntelyn selkeyden vuoksi. Hallintovaliokunta toteaa lisäksi, että muun muassa tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamisesta tiedonhankinnan kohteena olleelle henkilölle sisältyy säännösehdoituksia siviilitiedustelulakiin (poliisilain 5 a luvun 47 § ja laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa 20 §). Valiokunta laatii mietinnön mainitusta siviilitiedustelulainsäädännöstä ja ottaa tuolloin kantaa myös ilmoitusvelvollisuutta koskeviin säännösehdoituksiin (HE 202/2017 vp).

Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan ohjeiden ja neuvojen antaminen on erityisvaltuutetun tavanomainen tehtävä. Esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan antaa neuvoja ja lausuntoja. Lisäksi yhdenvertaisuuslain 19 §:n 2 momentissa säädetään, että yhdenvertaisuusvaltuutettu voi antaa yksittäistapauksessa perustellun kannanoton yhdenvertaisuuslain vastaisen menettelyn ennaltaehkäisemiseksi taikka sellaisen jatkamisen tai uusimisen estämiseksi.

Ohjeiden ja neuvojen antamisessa on kysymys sellaisesta tiedusteluvaltuutetun harjoittamasta ennakkollisesta laillisuusvalvonnan luonteisesta ohjauksesta, jossa tiedusteluviranomaista esimerkiksi ohjataan hyviin käytäntöihin. Erityisvaltuutettujen, mukaan lukien tiedusteluvaltuutetun, toimivaltuudet poikkeavat ylimpien laillisuusvalvojien valtuuksista, joihin kuuluu muun ohella oikeus määrätä esitutkinta toimitettavaksi ja syyte nostettavaksi (ks. kuitenkin lakiehdotuksen 16 §). Erityisvaltuutettujen asema ei muutoinkaan rinnastu ylimpien laillisuusvalvojien asemaan. Erityisvaltuutettujen toiminnassa ei yleensä ole myöskään katsottu muodostuvan esteellisyyssasetelmia ohjaavan ja valvovan roolin vuoksi. Maassamme on pidempiaikaisesti kokemusta valtuutettujärjestelmästä, ja se on osoittautunut tehtävissään hyvin toimivaksi.

Tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeus ja asema tuomioistuimessa

Asiantuntijakuulemisessa osa kuultavista on kiinnittänyt hallintovaliokunnan huomiota siihen, että tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeus tuomioistuimessa on ehdotettu rajattavaksi vain tiedustelumenetelmää koskevan lupa-asian käsittelyyn. Valiokunnalle on esitetty, että tiedusteluvaltuutetun tulisi voida osallistua myös käsittelyyn siitä, jätetäänkö ilmoitus tiedustelutoimenpiteen käyttämisestä tekemättä tai lykätäänkö sitä (poliisilaki 5 luku 47 §, laki sotilastiedustelusta 86 §). Hallintovaliokunta toteaa ottamatta asiaan tässä yhteydessä enemmän kantaa, että kysymys ilmoituksen tekemisestä sisältyy yhtäältä siviilitiedustelulainsäädäntöön ja toisaalta sotilastiedustelulainsäädäntöön ja että hallintovaliokunta omalta osaltaan käsittelee asiaa myöhemmin siviilitiedustelulainsäädännön mietinnössään.

Lisäksi kuulemisessa on todettu, että yksinomaan tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeus tiedustelumenetelmää koskevan lupa-asian tuomioistuinkäsittelyssä ei olisi riittävää tiedustelutoiminnan uskottavan ja tehokkaan valvontamekanismin kannalta. On myös esitetty, että tiedusteluvaltuutetulle tulisi säätää vähintäänkin oikeus tulla kuulluksi tuomioistuinkäsittelyssä. Lisäksi on tuotu esiin, että tuomioistuinkontrollin toimivuuden ja oikeusturvan toteuttamisen kannalta asialla on myös merkitystä. Mainitun kaltaisella järjestelyllä ei olisi esitetyn arvion mukaan vaikutusta tiedusteluvaltuutetun riippumattomuuteen, koska valtuutettu ei toimisi tiedustelumenetelmää koskevassa prosessissa tietyn osapuolen asiamiehenä tai vastaavana, vaan nimenomaan lakiehdotuksen 7 §:ssä tarkoitettujen tehtäviensä puitteissa.

Valiokunnan lausunto HaVL 36/2018 vp

Toisaalta ajatusta tiedusteluvaltuutetun roolin laajentamisesta läsnäolo-oikeudesta aktiivisen puheoikeuteen ja asianosaisasemaan on pidetty ongelmallisena. Mikäli tiedusteluvaltuutettu osallistuisi asianosaisena tiedustelumenetelmien käyttöä koskevaan lupaoikeudenkäyntiin, on katsottu, ettei kysymys olisi enää toimeenpanon valvonnasta, vaan luvan myöntämisen edellytysharkintaan osallistumisesta. Tämä olisi omiaan hämärtämään tuomioistuimen roolia itsenäisenä päätöksentekijänä. Lisäksi tiedusteluvaltuutetun asianosaisasemasta säätäminen olisi omiaan saattamaan kyseenalaiseksi tiedusteluvaltuutetun aseman riippumattomana ulkoisena laillisuusvalvojana, koska hänen suorittamassa laillisuusvalvonta kohdistuisi sellaisten päätösten toimeenpanoon, joiden käsittelyyn hän itse asianosaisena on osallistunut. Lisäksi kuulemisessa on nähty, että tiedusteluvaltuutetun asianosaisen asemasta säätäminen johtaisi sellaisiin viivytyksiin, että tiedustelusta tulisi tehotonta.

Hallintovaliokunta toteaa, että lakiehdotuksen 14 §:n mukainen tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeus koskee tiedustelumenetelmän käyttöluvan myöntämistä koskevaa tuomioistuinkäsittelyä. Hallintovaliokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että lakiehdotuksen valmistelussa on lähdetty siitä, että tiedusteluvaltuutetun riippumattomaa asemaa turvaa se, ettei valtuutetulla ole tuomioistuinkäsittelyssä asianosaisen asemaa tai muulla tavoin vahvaa roolia. Esityksen mukaan tiedusteluvaltuutettu valvoo tuomioistuinluvan käyttöä, mutta ei osallistu luvan myöntämismenettelyyn. Valiokunnalle esitetyssä valmistelevan ministeriön vastineessa ei ole pidetty suotavana, että lupamenettelyn ja laillisuusvalvonnan toiminnot sekoittuvat toisiinsa. Läsnäolo-oikeudella turvattaisiin tiedusteluvaltuutetun mahdollisuus saada tietoonsa reaaliaikaisesti kaikki tuomioistuinkäsittelyssä esillä olevat seikat tiedustelumenetelmän käytön perusteista ja edellytyksistä. Läsnäolo-oikeus myös ohjaisi osaltaan luvanhakijaa riittävien perustelujen esittämiseen tiedustelumenetelmän käyttöluvahakemuksessa. Jos tiedusteluvaltuutetulle osoitettaisiin puheoikeus tuomioistuinprosessissa, vaarana olisi, että tuomioistuin tukeutuisi perusteettoman paljon valtuutetun arvioihin.

Puolustusvaliokunta on lausunnossaan (PuVL 8/2018 vp) katsonut, että tiedusteluvaltuutetulla tulee kaikissa tapauksissa olla oikeus tulla kuulluksi ja esittää muutoin näkemyksiään tuomioistuimessa. Puolustusvaliokunta huomauttaa, että hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely saattaa johtaa tilanteeseen, jossa valtuutettu tai hänen edustajansa havaitsee asian käsittelyssä seikan, jonka perusteella hän voisi määrätä ehdotetun 15 §:n nojalla tiedustelumenetelmän käytön lopettavaksi, mutta hän ei tuomioistuimessa voisi huomauttaa asiasta. Sen sijaan valtuutetun tulisi odottaa, että tiedustelumenetelmän käyttö aloitetaan, jonka jälkeen annetaan sen lopettamisesta väliaikainen määräys ja asia saatetaan uudelleen saman tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Lakiehdotuksen 14 §:n mukaan tiedusteluvaltuutetulla tai hänen määräämällään virkamiehellä on oikeus olla läsnä käsiteltäessä tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa tuomioistuimessa. Säännöksen perustelujen mukaan läsnäolo-oikeus koskee siviili- ja sotilastiedustelumenetelmien lupakäsittelyä Helsingin käräjäoikeudessa. Tämän lisäksi valtuutetulla on oikeus olla läsnä lupa-asiaissa annettuun päätökseen tehdyn kantelun käsittelyssä Helsingin hovioikeudessa. Perustelujen mukaan läsnäolo-oikeuteen ei sisälly muita osallistumisoikeuksia tuomioistuinkäsittelyyn, kuten oikeutta tulla kuulluksi tai esittää muutoin näkemyksiään istunnossa.

Läsnäolo-oikeus tarkoittaa esityksen perustelujen mukaan valtuutetun oikeutta kuunnella ja katsoa kaikki käsittelyssä esitettävä aineisto. Valtuutetun oikeudet asian käsittelyssä tuomioistui-

Valiokunnan lausunto HaVL 36/2018 vp

messu ovat siten esityksen mukaan hyvin rajoitetut. Hallintovaliokunta pitää tätä tiedusteluvaltuutetun valvontatehtävän tehokkuuden kannalta ongelmallisena. Valiokunnalle esitetyn selvityksen perusteella prosessioikeudellisia ongelmia ei aiheudu siitä, että tiedusteluvaltuutetun osallistumista lupa-asian käsittelyyn tuomioistuimessa laajennetaan läsnäolo-oikeudesta esimerkiksi oikeudeksi tulla kuulluksi kärjäoikeuden käsittelyssä. Tämä on pikemminkin omiaan osaltaan myös monipuolistamaan tuomioistuimen päätösharkintaa asiassa. Tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeutta laajempi osallistumisoikeus, kuten oikeus tulla kuulluksi, ei vaaranna hallintovaliokunnan käsityksen mukaan kärjäoikeuden riippumattomuutta. Kärjäoikeuksissa käsitellään useita erilaisia asioita, joissa laissa asetetaan tuomioistuimelle velvollisuus varata jollekin viranomaistaholle tilaisuus tulla kuulluksi asiassa. Tärkeää on joka tapauksessa kyetä toteuttamaan lupa-asioden käsittely niin, ettei valtuutetun osallistuminen tuomioistuin-käsittelyyn viivästyä asian käsittelyä tai päätöksen antamista. Hallintovaliokunta yhtyy asiassa lakivaliokunnan (LaVL 27/2018 vp) ja puolustusvaliokunnan (PuVL 8/2018 vp) lausuntoihin. Tämä merkitsee sitä, että tiedusteluvaltuutetulla on oikeus myös oma-aloitteisesti ilmaista kantansa käsiteltävänä olevassa lupa-asiassa.

Tiedustelumenetelmää koskevia lupa-asiasäännöksiä on myös siviilitiedustelulaissa (samoin kuin sotilastiedustelulaissakin). Perustuslakivaliokunta onkin siviilitiedustelulainsäädännöstä antamassaan lausunnossa (PeVL 35/2018 vp) katsonut, että tiedusteluvaltuutetun asemasta pitää säätää poliisilain 5 a luvun 35 §:ssä tarkoitetussa lupaprosessissa siten, että hänellä on oikeus ilmaista näkemyksensä hakemuksesta ennen kuin kärjäoikeus tekee päätöksensä. Tällaisen muutoksen tekeminen siviilitiedustelulakiehdotukseen on edellytys sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Suojelupoliisin salaisen tiedonhankinnan valvonta

Osassa hallintovaliokunnalle esitetyistä lausunnoista on katsottu, että tiedusteluvaltuutetun valvonnan tulisi ulottua myös suojelupoliisin poliisilain (872/2011) 5 luvun mukaisen salaisen rikosperusteisen tiedonhankinnan toimivaltuuksien käyttöön. Myös puolustusvaliokunnan mielestä olisi välttämätöntä, että tiedusteluvaltuutettu saisi oikeudet koko suojelupoliisin toiminnan valvontaan (PuVL 8/2018 vp). Tällä tavoin valtuutetun toimivalta valvoa suojelupoliisin tiedonhankintaa tietyissä tilanteissa ei katkeaisi tai rajoittuisi vain osaan samassa operaatiossa käytettävistä tiedonhankintakeinoista. Hallintovaliokunta toteaa käsityksensä, että suojelupoliisin koko toiminnan valvonnalla tarkoitetaan nimenomaan valvonnan ulottamista esillä olevassa sääntelykokonaisuudessa myös poliisilain 5 luvussa säädettyjen salaisten tiedonhankintamenetelmien käyttöön. Valiokunta pitää suojelupoliisin toimialavalikokuntana tarpeellisena analysoida asiaan liittyviä eri seikkoja tarkemmin ja siltä pohjalta arvioida lausunnoissa esitettyä.

Tiedusteluvaltuutetun tehtävänä on hallituksen esityksen mukaan valvoa tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuutta siviili- ja sotilastiedustelussa. Siviilitiedustelulla tarkoitetaan poliisilain 5 a luvussa ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettavassa laissa säädettävää tiedustelutoimintaa. Lukuun sisältyvät myös säännökset (salaisten) tiedonhankintamenetelmien käyttämisestä siviilitiedustelussa. Poliisilain 5 luku koskee puolestaan rikostorjuntaperusteista salaista tiedonhankintaa, ja sen mukainen tiedonhankinta perustuu eri toimivaltuuksiin kuin 5 a lukuun perustuva siviilitiedustelu. Lisäksi salaisten tiedonhankintakeinojen (salaisten pakkokeinojen) käyttämisestä rikosten selvittämiseksi esitutkinnassa sisältyvät säännökset pakkokeinolain (806/

Valiokunnan lausunto HaVL 36/2018 vp

2011) 10 lukuun. Paljolti samojen salaisten tiedonhankintamenetelmien käyttämisestä säädetään kolmessa eri laissa ja kussakin eri käyttötarkoitusta varten. Lisäksi kuhunkin mainittuun lakiin sisältyvät omat toisistaan poikkeavat laillisuusvalvontasäännöksensä.

Esitutkintalain (805/2011) 3 §:n 1 momentista ilmenee, että esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella on syytä epäillä, että on tehty rikos. Salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisestä rikosten tutkinnassa säädetään mainitussa pakkokeinolain 10 luvussa. Näiden tiedonhankintakeinojen käytön yleisenä edellytyksenä on, että käytöllä voidaan olettaa saatavan rikoksen selvittämiseksi tarpeellisia tietoja. Kunkin salaisen tiedonhankinnan keinotyyppin osalta keinon käyttämisen erityisedellytysten osalta valiokunta viittaa edellä mainittuun lukuun.

Suojelupoliisin tehtävänä on torjua sellaisia hankkeita ja rikoksia, jotka voivat vaarantaa valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta sekä suorittaa tällaisten rikosten esitutkintaa sen mukaan kuin sisäministeriö määrää suojelupoliisin tutkittavaksi kuuluvat asiaryhmät (laki poliisin hallinnosta; 110/1992; 10 §; SMDno-2015-2080). Pakkokeinolakiin perustuvasta salaisten tiedonhankintakeinojen valvonnasta säädetään pakkokeinolain 10 luvun 65 §:ssä, ylimääräisestä tiedosta ja sen käyttämisestä 55 ja 56 §:ssä sekä tietojen hävittämisestä luvun 57 §:ssä.

Käytännössä suojelupoliisi on suorittanut rikosten selvittämistehtäviä lähinnä vakoilurikosten tutkinnassa. Esitutkintaa se on etenkin viime aikoina tehnyt harvoin. Siviilitiedustelua koskevan lainsäädäntökokonaisuuden yhteydessä suojelupoliisilta on ehdotettu poistettavaksi esitutkintaja pakkokeinotoimivaltuudet (HE 202/2017 vp). Suojelupoliisi voi kuitenkin esityksen mukaan osallistua tarpeen mukaan esitutkintaan asiantuntijaviranomaisena päätettäessä poliisiyksiköiden välisestä yhteistoiminnasta ja yhteistyöstä.

Uudistuksessa suojelupoliisin tehtäviin sisältyy velvoite hankkia tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sekä havaita, estää ja paljastaa sellaisia toimintoja, hankkeita ja rikoksia, jotka voivat uhata valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Sen tulee myös ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavan toiminnan havaitsemiseksi ja estämiseksi. Keskeisenä muutoksena nykytilaan on se uudistuksessa, että suojelupoliisin tehtäväksi tulee hankkia kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tarpeellista tietoa. Suojelupoliisin toiminnassa painottuu nykyäänkin tiedustelullinen toiminta. Muutosten voimaan astuttua tiedustelullinen toiminta saa yhä suuremman merkityksen suojelupoliisin työssä.

Poliisilain 5 luvun salaiset tiedonhankintakeinot koskevat tietojen hankkimista rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai vaaran torjumiseksi. Salaisen tiedonhankinnan yleisenä edellytyksenä on, että sillä voidaan olettaa saatavan rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi taikka vaaran torjumiseksi tarvittavia tietoja. Erityiset edellytykset salaiselle tiedonhankinnalle ilmenevät myös poliisilain 5 luvusta. Rikostorjuntaperusteisten salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisen edellytyksenä on olettama tietystä rikoksesta, jonka estämiseksi toimivaltuuksia tarvitaan. Salaisen tiedonhankinnan valvonnasta säädetään 5 luvun 63 §:ssä, ylimääräisestä tiedosta ja sen käyttämisestä 53 ja 54 §:ssä sekä tietojen hävittämisestä luvun 55 §:ssä.

Valiokunnan lausunto HaVL 36/2018 vp

Hallintovaliokunta toteaa tarkoituksena olevan, että suojelupoliisin tehtävänä on jatkossakin poliisilain 5 luvun 3 §:ssä tarkoitettujen valtion turvallisuutta koskevien rikosten estäminen ja paljastaminen. Tässä toiminnassa suojelupoliisi voi käyttää poliisilain 5 luvussa säädettyjä salaisia tiedonhankintakeinoja. Näiltä osin on kysymys suojelupoliisin harjoittamasta rikostorjunnasta. Nykyisessä turvallisuusympäristössä näillä rikostorjuntaperusteilla on tärkeä merkitys. Kyseisten rikosten luonne on sellainen, että niissä ennakkollisen rikostorjunnan onnistuminen on ensiarvoisen tärkeää. Suojelupoliisin säilyminen poliisiviranomaisena on poliisien keskinäisen tiedonvaihdon, asiantuntemuksen laajan hyödyntämisen, yhteistyön ja rikostorjunnan onnistumisen kannalta tärkeää. Varsinainen operatiivinen poliisitoiminta tapahtuu pääasiassa paikallispoliisin ja keskusrikospoliisin toimenpitein.

Säädettävänä olevassa siviilitiedustelulainsäädännössä ehdotetaan otettavaksi poliisilain uuteen 5 a lukuun säännökset siviilitiedustelusta ja (salaisista) tiedustelumenetelmistä siviilitiedustelussa. Tiedustelumenetelmän käyttämisen yleisenä edellytyksenä siviilitiedustelussa on, että sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoja sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Erityiset edellytykset siviilitiedustelun eri menetelmien käyttämiselle ilmenevät mainitusta 5 a luvusta. Siviilitiedustelun ulkoisesta valvonnasta säädetään kyseisen luvun 60 §:ssä ja ehdotetun lain tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa 25 §:ssä muun muassa viittaamalla tiedusteluvaltuutetun harjoittamaan valvontaan säädettävänä olevassa laissa tiedustelutoiminnan valvonnasta. Tietojen hävittämisestä säädetään 5 a luvun 45 ja 46 §:ssä sekä tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettavan lain 15 §:ssä.

Edellä lausutusta ilmenee, että salaisen tiedonhankinnan keinot ovat pääosin samanlaisia esitutkinnassa konkreettisen rikoksen selvittämiseksi, tietyn oletetun uhkaavan rikoksen estämiseksi tai tiedon hankkimiseksi kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Muun muassa salaisen tiedonhankinnan edellytykset ja valvontamekanismit poikkeavat sen sijaan perustellusti toisistaan. Suojelupoliisilla ei kuitenkaan enää vastaisuudessa ole esitutkintatoimivaltaa. Näin ollen valiokunta toteaa yhteenvedonmaisesti, että poliisilain 5 luvun salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisen edellytykset poikkeavat tiedustelutiedon hankkimisen yhteydessä käytettävien salaisten tiedonhankintakeinojen edellytyksistä. Poliisilain 5 luku sääntelee salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämistä rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai vaaran torjumiseksi. Lähtökohtana on tällöin myös, että toimenpiteen perusteena on tietty laissa säädetty vakava rikos ja kohteena henkilö, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän kyseiseen rikokseen. Vaikka suojelupoliisilla ei enää vastaisuudessa ole esitutkintatoimivaltaa, sille jää kuitenkin salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksia rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi osana poliisiorganisaatiota.

Hallintovaliokunta toteaa, että rikostorjuntaperusteiselle poliisin tiedonhankinnalle on nyky-lainsäädännössä oma laillisuusvalvontamekanisminsa, johon ei tässä yhteydessä ole tarkoitus säätää muutoksia. Valiokunta korostaa, että valvontatoimivalta on aiheellista määrittää niin tarkaksi, ettei ole epäselvyyttä valvontatoimivallasta ja sen laajuudesta ja ettei viranomaisilla ole päällekkäistä valvontatoimivaltaa. Tiedusteluvaltuutetusta ei ole tarkoitus eikä myöskään tarkoituksenmukaista muodostaa yleistä poliisitoimen laillisuusvalvojaa. Hallintovaliokunta huomauttaa, että eduskunnan oikeusasiamiehellä on erityislainsäädäntöön palautuva erityinen rooli poliisin rikostorjuntaperusteisen tiedonhankinnan valvonnassa. Oikeusasiamiehelle toimitetaan vuosittain kertomus

Valiokunnan lausunto HaVL 36/2018 vp

salaisista pakkokeinoista ja salaisista tiedonhankintakeinoista (poliisilaki 5 luku 63 §, pakkokeinolaki, 10 luku 65 §).

Valiokunta pitää välttämättömänä sen varmistamista, ettei suojelupoliisin toiminta jää miltään osin valvomatta, ja siksi kysymys eri toimivaltuusperusteiden rajapinnoista on noussut esiin. Toimivaltuudet, niiden perusteet, käyttötarkoitukset ja valvonta on hallintovaliokunnan käsityksen mukaan säännelty uudistuksessa selkeästi ja kattavasti ilman toimivaltapäällekkäisyyksiä tai valvonnan katvealueita. Valiokunta toteaa kuitenkin edellä lausuttua täsmentäen, että siviilitiedustelulla on rajapintaa rikostorjuntaan siltä osin kuin on kysymys tiedustelumenetelmän käytöstä siirtymiseen rikostorjuntaperusteiseen tiedonhankintakeinin käyttöön. Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 5 §:stä ilmenee, että jos tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että henkilön voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän poliisilain 5 luvun 3 §:ssä mainittuun rikokseen, valtiopetokseen, törkeään valtiopetokseen tai laittomaan sotilaalliseen toimintaan taikka voidaan olettaa, että sellainen rikos on tehty eikä tiedustelumenetelmän käytöllä enää voida olettaa saatavan tietoja luvan tai päätöksen perusteena olevasta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta, suojelupoliisi saa jatkaa tiedustelumenetelmän käyttöä salaisena tiedonhankintana rikoksen estämiseksi ja paljastamiseksi tiedusteluluvan voimassaolon ajan, enintään kuitenkin kuukauden ajan. Asia on saatettava mainitun ajan kuluessa toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi. Eri laillisuusvalvojen toimivaltarajojen selkeinä säilyttämisen näkökulmasta hallintovaliokunta esittää, että suojelupoliisille säädetään velvollisuus ilmoittaa tiedusteluvaltuutetulle mainitussa poliisilain 5 a luvun 5 §:ssä tarkoitetusta tiedustelun jatkamisesta rikostorjuntaperusteisena tiedonhankintana. Tiedonhankinnan jatkamista koskeva ilmoitusvelvollisuus tiedusteluvaltuutetulle koskee tällaisessa tilanteessa paitsi tuomioistuimen päätösvaltaan kuuluvia menetelmiä myös suojelupoliisin omaan päätösvaltaan kuuluvia menetelmiä.

Hallintovaliokunta on pohtinut ajatusta, että valiokunta esittää toissijaisesti perustuslakivaliokunnan harkittavaksi ja selvitettäväksi mahdollisuutta antaa tiedusteluvaltuutetulle soveliaalla tavalla tieto ainakin tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvista poliisilain 5 luvun mukaisista rikosperusteisista salaisista pakkokeinoista rikosperusteisen ja tiedusteluperusteisen tiedonhankinnan rajapintojen hahmottamiseksi. Taustalla on ollut valvonnan kattavuuden varmistaminen. Tarkemman arvioinnin perusteella valiokunta on päätenyt esittämään edellisessä kappaleessa selostettua sääntelymallia. Lisäksi on huomattava, että poliisilain 5 luvun mukaisten salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämistä koskevia päätöksiä tehdään huomattava määrä ja että tuomioistuimen lupaa edellyttäviä tiedonhankintalupa-asioita käsitellään maan eri puolilla käräjäoikeuksissa. Oma kysymyksensä on, olisiko merkittävästä ilmoitusmäärästä hyötyä ja olisiko sen käsittelemiseen riittävästi voimavaroja. On myöskin merkityksellistä, että suojelupoliisilla on asianmukaiset edellytykset myös varsinaisen tiedonhankintatehtävänsä suorittamiseen. Tämän vaihtoehdon vaikutusten kokonaisvaltainen hahmottaminen on myös osoittautunut vaikeaksi. Valiokunta onkin luopunut tästä vaihtoehdostaan. Joka tapauksessa valiokunta pitää selvänä, ettei tiedusteluvaltuutetulla voi olla oikeutta keskeyttää tai lopettaa taikka muutoinkaan puuttua poliisilain 5 luvun salaisten rikostorjuntaperusteisten tiedonhankintakeinojen käyttöön.

Eri asia on, että tiedusteluvalvontavalikunnalle voidaan antaa parlamentaarisenä valvojana toimivalta myös tiedonsaantiin rikosperusteisista poliisilain 5 luvun salaisista tiedonhankintaluvuista ja -päätöksistä (vrt. perustuslain 47 §:n 1 momentti). Hallintovaliokunta puoltaa tiedusteluval-

Valiokunnan lausunto HaVL 36/2018 vp

vontavaliokunnan tiedonsaantioikeuden ulottamista myös poliisilain 5 luvun salaiseen tiedonhankintaan (pakkokeinoihin).

Tiedusteluvaltuutetun henkilöresurssit ja muut voimavarat

Lakiehdotuksen 20 §:n mukaan tiedusteluvaltuutetulla on tarpeellinen määrä valtuutetun tehtävälleen perehtyneitä esittelijöitä ja muuta henkilöstöä (tiedusteluvaltuutetun toiminto). Tiedusteluvaltuutettu nimittää tiedusteluvaltuutetun toiminnon virkamiehet ja ottaa palvelukseen muun henkilöstön.

Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin myös huoli tiedusteluvaltuutetulle suunnitelluista henkilöresursseista. Puolustusvaliokunta on lausunnossaan esittänyt näkemyksensä, että tulisi harkita merkittävää lisäystä tiedusteluvaltuutetun toiminnon asiantuntijavirkamiesten määrään ja apulaistiedusteluvaltuutetun tehtävän perustamista. Myös tarkastusvaliokunta (TrVL 2/2018 vp) on esittänyt harkittavaksi esimerkiksi apulaisvaltuutetun valitsemista tiedusteluvaltuutetun rinnalle. Valiokunnan näkemyksen mukaan tiedusteluvaltuutetun resurssitarpeet tulee kokonaisuudessaan arvioida uudelleen, kun työstä ja sen määrästä saadaan riittävä kokemus.

Hallituksen esityksestä ilmenee, että alkuvaiheessa tiedusteluvaltuutetun toimintoon tarvitaan valtuutetun lisäksi kaksi päätoimista asiantuntijavirkamiestä esittelijöinä sekä yksi päätoiminen assistentti tiedusteluvalvonnan hallinnollis-teknisenä tukihenkilönä. Hallintovaliokunta katsoo, että valvonnan toteuttamista, toimivuutta ja resursointia tulee tarkastella heti toiminnan käynnistämistä lähtien ja tarvittaessa tehdä välittömästi tarpeelliset korjaustoimenpiteet. Hallintovaliokunta painottaa, että hallituksen esitys perustuu siihen, että tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan asianmukainen järjestäminen edellyttää riittävää resursointia. Voimavarojen tulee olla oikeassa suhteessa tiedusteluvaltuutetulle säädettyjen tehtävien kanssa. Tiedusteluvaltuutetun toiminnon resurssitarpeita ei kuitenkaan ole vielä etukäteen mahdollista arvioida täsmällisesti, koska valtuutetun työtehtävien todellisesta määrästä ei ole vielä tietoa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan resurssit on arvioitu esityksen valmistelussa suhteessa nykyisiin erityisvaltuutettuihin ottaen samalla huomioon, että nykyisten valtuutettujen (kuten yhdenvertaisuusvaltuutetun) tehtäväkenttä on merkittävästi laajempi kuin tiedusteluvaltuutetun. Tältä osin hallintovaliokunta tähdentää tiedusteluvaltuutetun tehtävän erityistä luonnetta ja siihen liittyvää tehtävän vaatavuutta. Hallintovaliokunta katsoo, että toiminnan käynnistyttyä resurssitarvetta on arvioitava tarkkaan ottaen huomioon muun muassa tiedusteluvaltuutetulle tehtävien kanteluiden ja tutkimispyyntöjen määrä, tiedustelutoiminnan volyymi sekä yhteydenpidosta tiedusteluvalvontavaliokunnan kanssa aiheutuva työ. Lisäksi on otettava huomioon, että tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävänä olisi myös tiedusteluvaltuutetun resurssien riittävyyden seuraaminen. Hallintovaliokunta viittaa lisäksi lakivaliokunnan lausunnossa asiasta esitettyyn (LaVL 27/2018 vp).

Vaitiolovelvollisuus

Valiokunta toteaa, että poliisilain 7 luvussa on säännökset poliisin erityisistä vaitiolovelvollisuuksista ja -oikeuksista. Kun otetaan huomioon se, että tiedusteluvaltuutettu tulee tietämään samoja salassa pidettäviä seikkoja kuin tiedustelua suorittavat virkamiehet, on perusteltua, että samoja tietoja koskevat vaitiolovelvollisuudet ovat keskenään yhteismitallisia.

Valiokunnan lausunto HaVL 36/2018 vp

Saadun selvityksen mukaan tiedusteluvaltuutetun ja hänen henkilöstönsä salassapito- ja vaitiolovelvollisuudesta ei ole kuitenkaan katsottu aiheelliseksi säätää erikseen, koska asia on kattavasti säännelty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, julkisuuslaki) ja rikoslaissa (39/1889). Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että oikeus tiedonsaantiin salassapitosäännösten estämättä edellyttää tiedusteluvaltuutetun vaitiolovelvollisuutta sellaisista seikoista, joilla on merkitystä kansallisen turvallisuuden kannalta tai jotka muutoin ovat salassa pidettäviä. Hallintovaliokunta tähdentää, että tiedusteluvaltuutetun toiminnassa tulee kiinnittää korostettua huomiota salassapitonäkökohtiin. Tiedusteluvaltuutetun saamiin, käsittelemien ja tuottamien tietojen säilyttäminen tulee järjestää erityistä huolellisuutta ja varovaisuutta noudattaen. Myös valtuutetun kokoukset ja esimerkiksi kuulemiset tulee järjestää salassa pidettävän aineiston mukaisesti vaaditun turvuokan mukaisesti suojatiloissa. Tiedusteluvaltuutetulla tulee olla myös oma erillinen, suljettu tietojärjestelmä.

Yksilön ja oikeushenkilön käytävissä olevat oikeussuojakeinot sekä oikeus vahingonkorvaukseen

Lakiehdotuksen mukaan jokainen, joka katsoo, että tiedustelutoiminnassa on rikottu hänen oikeuksiaan tai menetelty muutoin lainvastaisesti, voi tehdä tiedusteluvaltuutetulle kantelun tiedustelutoiminnan laillisuuskysymyksistä. Kantelu-oikeus on yleinen, eli kantelun voi tehdä asianosainen tai kuka tahansa muu henkilö. Kantelun voisi tehdä myös oikeushenkilö. Lisäksi tiedustelutoiminnan kohteena ollut tai henkilö, joka epäilee, että häneen on kohdistettu tiedustelua, voi pyytää valtuutettua tutkimaan häneen kohdistuneen toiminnan lainmukaisuuden. Tutkimispyynnön voi tehdä myös oikeushenkilö.

Sen sijaan tiedusteluvaltuutetulle ei säädetä oikeutta määrätä maksettavaksi vahingonkorvausta tai hyvitystä lainvastaiseksi katsomansa tiedustelumenetelmän käytön kohteelle. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään kiinnittänyt huomiota mahdollisuuden määrätä rahallista korvausta osana tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmän tehokkuutta ja riittävyyttä. Vahingonkorvauksen tai hyvityksen määräämisoikeus on kuitenkin ollut valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan vain yksi ihmisoikeustuomioistuimen arviointiin vaikuttava tekijä, ei sen sijaan yksinään ratkaiseva seikka. Valvontajärjestelmän tehokkuutta ja riittävyyttä on arvioitu valvontakokonaisuuden näkökulmasta. Ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt tärkeänä muun ohella valvontaelinten vahvoja toimivaltuuksia.

Perustuslain 118 §:n 3 momentin (1112/2011) mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Yksityiskohtaisemmat säännökset asiasta sisältyvät vahingonkorvauslain (412/1974) 3 ja 4 lukuihin.

Kantelut

Valiokunnalle on muun ohella esitetty, että erityissäännösten sisällyttäminen säädettävään lakiin on sinänsä mahdollista, mutta niiden suhde hallintolain (434/2003) säännöksiin voi ehdotetussa muodossa muodostua epäselväksi ja tulkinnanvaraiseksi. Tämän vuoksi lakiehdotuksen 11 §:n 2

Valiokunnan lausunto HaVL 36/2018 vp

ja 3 momentti voisi olla perusteltua korvata viittauksella hallintolain hallintokantelua koskeviin säännöksiin. Lisäksi on esitetty, että tiedusteluvaltuutetulle olisi syytä antaa samanlainen harkintavalta kanteluiden tutkinnassa kuin oikeusasiamiehellä.

Hallintovaliokunta katsoo, että hallintolaki soveltuu tiedusteluvaltuutetun toimintaan. Valtuutettu on hallintolain soveltamisalaa koskevassa 2 §:n 2 momentissa tarkoitettu valtion viranomainen eikä sellainen ylin laillisuusvalvoja, jota tarkoitetaan hallintolain 4 §:n 2 momentissa. Hallintolain 8 a luku sisältää perussäännökset hallintokantelusta, jotka soveltuvat lähtökohtaisesti myös tiedusteluvaltuutetulle tehtäviin kanteluihin. Tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavan lain 11 §:n 1 momentissa säädetään kanteluoikeudesta, 2 momentissa kantelun muodollisista perusedellytyksistä sekä 3 momentissa kanteluasian tutkimiskynnyksestä. Ehdotettuihin säännöksiin sisältyy hallintolain yleissääntelyyn nähden tarkennettuja vaatimuksia kantelumenettelystä muun ohella sen suhteen, mitä kantelusta tulee ilmetä ja mihin toimenpiteisiin valtuutettu ryhtyy kantelun perusteella. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevan sääntelykokonaisuuden kannalta hallintovaliokunta pitää perusteltuna, että myös kantelumenettelystä on tiedustelutoiminnan valvontaa koskevassa laissa omat säännöksensä.

Lakiehdotuksen 11 §:n 3 momentin mukaan tiedusteluvaltuutettu tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen valvontavaltaansa ja on aihetta epäillä, että tiedustelutoiminnassa on menetelty lainvastaisesti, tai jos valtuutettu muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Tiedusteluvaltuutetun harkintavalta kantelun käsittelyssä ohjautuu säännöksessä yleisesti ja joustavasti muotoiltujen kriteerien mukaisesti. Valtuutettu arvioi itsenäisesti ja tapauskohtaisesti säännöksessä esitettyjen kriteerien täytymisen. Kanteluita koskeva ehdotettu pykälä vastaa valiokunnan saaman selvityksen perusteella pääpiirteissään sitä, mitä kantelusta on säädetty eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa (197/2002) ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000). Sääntelyn ei ole kuitenkaan tarkoitettu olevan täysin ylimpiä laillisuusvalvoja vastaavaa johtuen muun ohella näiden eri tahojen toisistaan poikkeavista tehtävistä ja toimivaltuuksista. Ylimpien laillisuusvalvojen kohdalla on perusteltua, että niillä on harkintavaltaa kantelujen tutkinnassa. Sen sijaan tiedusteluvaltuutetun kantelujen tutkimistoimivallan olisi oltava siten yksiselitteisesti säänneltyä, ettei valtuutetulle jäisi harkinnanvara asian tutkittavaksi ottamisessa niissä tilanteissa, joissa hän epäilee tiedustelutoiminnan olevan lainvastaista. Tällaisella sääntelyllä turvattaisiin luottamuksen säilymistä tiedustelutoimintaan ja sen laillisuusvalvontaan. Luottamuksen säilyminen on ensiarvoisen tärkeää, ja sitä on myös lainsäädännön keinoin erityisesti suojeltava. Ehdotetun säännöksen muotoilu "tai jos valtuutettu muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta" tuo puolestaan tarvittavaa väljyyttä kanteluiden tutkimiseen muissa kuin valtuutetun lainvastaiseksi epäilemissä tilanteissa.

Esityksen käsittelyn yhteydessä ovat nousseet esiin myös nimettömänä tehdyt ilmiannot viranomaisista. Ne eivät ole varsinaisia kanteluita, mutta nimetön ilmianto voi kuitenkin esityksen mukaan johtaa tiedusteluvaltuutetun oma-aloitteiseen valvontatoimintaan. Näin ollen nimettömien ilmiantojen tekeminen tiedusteluvaltuutetulle ei ole poissuljettua. Jos kuitenkin kyse on yksilöön kohdistuvasta asiasta, saattaa valtuutetun olla tarpeen saada asian käsittelemiseksi välttämättömät henkilö- ja yhteystiedot. Lähtökohtaisesti kantelun tai ilmiannon tekijän nimi kuuluu tiedustelutapauksissa julkisuuslain mukaisen salassapidon piiriin. Yhteystietojen puuttuminen ei sellaisenaan aiheuta myöskään varsinaisen kantelun tutkimatta jättämistä. Kantelussa tulisi esittää kaikki sellaiset tiedot, jotka ovat tarpeellisia kanteluasian tutkimiseksi. Lisäksi on otettava huo-

Valiokunnan lausunto HaVL 36/2018 vp

mioon, että säädetyn tietosuojalain 36 § palautuu Euroopan unionin yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetettuihin vaatimuksiin.

Laillisuusvalvojan virkanimike

Hallintovaliokunta kiinnittää huomiota ensinnäkin siihen, että uuden laillisuusvalvojan virkanimike on lakiehdotuksen nojalla tiedusteluvaltuutettu. Parlamentaarista valvontaa varten puolestaan perustetaan tiedusteluvalvontavaliokunta. Kuten perustuslakivaliokunta lausunnossaan PeVL 35/2017 vp katsoo, virkanimike ja valiokunnan nimi eivät ole sopusoinnussa keskenään. Tämän vuoksi myös hallintovaliokunta katsoo perustuslakivaliokunnan tavoin, että laillisuusvalvojan virkanimikkeen tulee olla tiedusteluvalvontavaltuutettu. Tätä puoltaa sekin seikka, että hallintovaliokunta ja puolustusvaliokunta ovat molemmat myös vastaisuudessa omalta osaltaan tiedusteluvaliokuntia tiedustelun toiminnallisuuden osalta ja toimialansa lainsäädäntövaliokuntina. Mainittujen valiokuntien tiedonsaanti- ja valvontatoimivalta säilyy nykyisellään mukaan lukien perustuslain 47 §:n 2 momentin joustava ja kattava tiedonsaantioikeus. Lainsäädäntövaliokuntien moninaisista muista tehtävistä johtuen niillä ei ole mahdollisuutta jatkuvaan aktiiviseen yhteydenpitoon tiedusteluviranomaisten kanssa. Tarve muuttaa nykykäytäntöjä tehokkaampaan suuntaan myöskin vähenee, kun tiedusteluvalvontavaliokunnan varsinaisena tehtävänä on tiedustelun parlamentaarinen valvonta.

Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta

Esitykseen kytkeytyvän puhemiesneuvoston ehdotuksen mukaisesti uuden tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminnasta ja tehtävistä sekä asemasta eduskunnan valiokuntalaitoksen osana säädetään eduskunnan työjärjestyksessä (PNE 1/2018 vp). Uudistetun parlamentaarisen valvontajärjestelmän tarkoituksena on vahvistaa eduskunnan asemaa tiedustelutoiminnan valvonnassa.

Käsiteltävänä olevassa tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavassa laissa ehdotetaan säädettäväksi tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedon- ja selvitystensaantioikeuksista sekä valiokunnan ja valtuutetun yhteydenpidosta. Tiedusteluvalvontavaliokunnan perustaminen ja yhteistyö tiedusteluvaltuutetun kanssa tuo eduskunnan käsiteltäväksi uudenlaisia valtiopäiväasioita. Puhemiesneuvoston ehdotuksessa ehdotetaan tiedusteluvalvontavaliokunnalle annettavaksi oikeus ottaa käsiteltäväkseen toimialaansa kuuluva asia omasta aloitteestaan ja oikeus laatia asiasta mietintö täysistuntoa varten.

Tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavassa laissa puolestaan säädetään tiedusteluvaltuutetun velvollisuudesta antaa eduskunnalle toiminnastaan vuosikertomus. Lisäksi valtuutettu voi antaa harkintansa mukaan erilliskertomuksia tärkeiksi katsomistaan seikoista. Tiedusteluvaltuutetun kertomusten käsittely täysistuntoa varten on tiedusteluvalvontavaliokunnassa säännönmukaisesti valmisteltavista valtiopäiväasioista keskeisin. Tiedusteluvaltuutetun kertomuksia käsiteltäisiin kuten muitakin eduskunnalle annettavia kertomuksia ottaen kuitenkin huomioon se, että kertomukset voisivat sisältää myös salassa pidettävän osuuden, joka toimitettaisiin suoraan tiedusteluvalvontavaliokunnalle.

Säädettävä lainsäädäntö velvoittaa tiedusteluvaltuutetun antamaan tiedusteluvalvontavaliokunnalle sen pyytämiä tietoja ja selvityksiä. Valtuutetun tehtävänä on myös viedä oma-aloitteisesti

Valiokunnan lausunto HaVL 36/2018 vp

merkittävät valvontahavaintonsa tiedusteluvalvontavaliokunnan käsittelyyn. Tietojen ja selvitysten antaminen valiokunnalle ja ylipäänsä valiokunnan ja valtuutetun välisen yhteistyön toteuttaminen edellyttää käytännön menettelytapojen järjestämistä eduskunnassa.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan toimiala käsittäisi laajasti tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan näkökulman. Valiokunta lausuu parlamentaarisesta valvonnasta tarkemmin lausunossaan perustuslakivaliokunnalle puhemiesneuvoston ehdotuksesta PNE 1/2018 vp.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 29.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Mika Kari sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joonas Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala sin
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tapani Tölli kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto