

Perustuslakivaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta (HE 199/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty tarkastusvaliokuntaan, hallintovaliokuntaan, lakivaliokuntaan ja puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- tarkastusvaliokunta TrVL 2/2018 vp
- puolustusvaliokunta PuVL 8/2018 vp
- lakivaliokunta LaVL 27/2018 vp
- hallintovaliokunta HaVL 36/2018 vp

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
- oikeusneuvos Pekka Koponen, korkein oikeus
- oikeusneuvos Outi Suviranta, korkein hallinto-oikeus
- neuvotteleva virkamies Heli Heikkola, sisäministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- laamanni Tuomas Nurmi, Helsingin käräjäoikeus
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- oikeustieteen tohtori Markku Fredman
- professori Mikael Hidén
- professori Juha Lavapuro
- professori Sakari Melander
- professori Tuomas Ojanen

Valiokunnan mietintö PeVM 9/2018 vp

- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- professori Veli-Pekka Viljanen
- professori Jukka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Olli Mäenpää
- professori Martin Scheinin

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki tiedustelutoiminnan valvonnasta. Uudella lailla järjestettäisiin siviili- ja sotilastiedustelun laillisuusvalvonta sekä säädettäisiin eräistä parlamentaarisen valvonnan yksityiskohdista. Lisäksi ehdotetaan valtion virkamieslain muutosta.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Esitys liittyy vuoden 2018 valtion lisätalousarvioesitykseen.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotusta tarkastellaan perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen, perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan ja perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen kannalta. Lisäksi huomiota kiinnitetään perustuslain 125 §:n 1 momentissa Suomen kansalaisuudesta julkisten virkojen kelpoisuusvaatimuksena säädettyyn. Lisäksi perusteluissa viitataan kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden asettamiin vaatimuksiin.

Hallituksen käsityksen mukaan perusoikeuksien rajoittamisen ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden asettama vaatimus tehokkaasta valvonnasta ja oikeussuojakeinoista puoltavat sitä, että esitys saatetaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki tiedustelutoiminnan valvonnasta. Uudella lailla järjestettäisiin siviili- ja sotilastiedustelun laillisuusvalvonta sekä säädettäisiin eräistä parlamentaarisen valvonnan yksityiskohdista.

Hallituksen esitys liittyy eduskunnan käsiteltävänä olevaan laajaan tiedustelulainsäädäntökokoaisuuteen. Nyt arvioitavan ehdotuksen lisäksi siihen sisältyvät siviilitiedusteluesitys (HE 202/2017 vp, PeVL 35/2018 vp), sotilastiedusteluesitys (HE 203/2017 vp, PeVL 36/2018 vp) ja tiedustelun parlamentaarista valvontaa koskeva puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta (PNE 1/2018 vp).

Eduskunta on hyväksynyt hallituksen esityksen HE 198/2017 vp perusteella lain Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta. Muutetun perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuk-

Valiokunnan mietintö PeVM 9/2018 vp

sessä ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Perustuslakivaliokunta on perustuslain muutoksen yhteydessä pitänyt erityisen olennaisena, että tiedustelun toimintaympäristössä huolehditaan riittävästä oikeusturva- ja valvontajärjestelyistä. Kysymys tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmästä (laillisuusvalvonta ja parlamentaarinen valvonta) muodostuu siten valiokunnan mukaan hyvin tärkeäksi ehdotettujen siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksien kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan on välttämätöntä, että tiedustelutoimintaan liittyy tehokas ja kattava valvontajärjestelmä (PeVM 4/2018 vp, s. 9, ks. myös PeVL 35/2018 vp, s. 30 ja PeVL 36/2018 vp, s. 35).

Tiedustelutoimivaltuuksien valvontaa on käsitelty myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Tiedusteluun liittyvien oikeusturva- ja valvontajärjestelyiden merkitystä, kuten valvontatoimielinten riippumattomuutta ja valvonnan tehokkuutta, on korostettu oikeuskäytännössä (ks. tarkemmin PeVL 35/2018 vp, s. 5—13 ja PeVL 36/2018 vp, s. 6—13 ja niissä mainitut tapaukset).

Nyt arvioitavalla säädösehdotuksella pyritään yhdessä tiedustelun parlamentaarista valvontaa koskevan ehdotuksen kanssa täyttämään valvontaa koskevat perustuslaista, ihmisoikeusvelvoitteista ja EU-oikeudesta seuraavat vaatimukset. Tiedustelun laillisuusvalvonta on osa tiedustelutoiminnan valvontakokonaisuutta, johon kuuluvat sen lisäksi viranomaisten sisäinen valvonta, tiedustelutoimivaltuuksien tuomioistuinkäsittely ja ehdotettu parlamentaarinen valvonta.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ilman tehokasta valvontaa ei viranomaisille voida antaa niin pitkälle perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia kuin siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa hallituksen esityksissä ehdotetaan. Lisäksi valiokunnan mukaan ehdotetusta tiedustelutoiminnasta säättäminen tavallisella lailla edellyttää, että myös valvontaa ja parlamentaarista valvontaa koskevat riittävät säännökset on jo hyväksytty, kun päätetään lopullisesti siviili- ja sotilastiedustelua koskevien lakien hyväksymisestä eduskunnan täysistunnossa (PeVL 35/2018 vp, s. 31 ja PeVL 36/2018 vp, s. 35).

Perustuslakivaliokunta pitää hallituksen esitystä välttämättömänä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunnan mielestä ehdotetut säännökset ovat pääosin asianmukaisia ja oikeasuuntaisia myös perustuslain näkökulmasta. Valiokunta kuitenkin korostaa, että lainsäädännön vaikutuksia ja valvonnan toimivuutta on syytä seurata tarkoin ja tarvittaessa ryhtyä havaittujen ongelmien korjaamiseen. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun nimike

Perustuslakivaliokunta katsoi arvioidessaan tiedustelulakiehdotuksia (PeVL 35/2018 vp, s. 35, PeVL 36/2018 vp, s. 40), että ehdotetun tiedustelun laillisuusvalvontaa harjoittavan tiedusteluvalvontavaltuutetun ja ehdotetun uuden tiedusteluvalvontavaliokunnan nimet eivät ole sopusoinnussa keskenään. Valiokunnan mukaan laillisuusvalvojan nimeksi tulee muuttaa tiedusteluvalvontavaliokuntaa vastaavasti tiedusteluvalvontavaltuutettu. Tästä seuraa muutoksia lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkemmin luetteloituihin säännöksiin.

Valiokunnan mietintö PeVM 9/2018 vp

Valvonnan kattavuus

Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävistä säädetään hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen (jäljempänä myös valvontalakiehdotus) 7 §:ssä. Säännöksen mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävänä on tiedustelutoiminnan laillisuuden valvojana valvoa tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuutta, valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa, edistää oikeusturvan toteutumista ja siihen liittyviä hyviä käytäntöjä tiedustelutoiminnassa sekä seurata ja arvioida toimialallaan lainsäädännön toimivuutta ja tehdä tarpeelliseksi katsomiaan kehittämissuhteita.

Perustuslakivaliokunnan mielestä tiedustelutoiminnan valvonnan kannalta on tärkeää, että tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonta on kattavasti järjestetty. Tältä kannalta olennaisin tehtävä-säännös on 7 §:n 1 kohta, jonka mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävänä on valvoa tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuutta. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tiedustelumenetelmillä tarkoitettaisiin siviilitiedustelun osalta ehdotetun poliisilain 5 a luvussa mainittuja keinoja sekä ehdotetussa laissa tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa tarkoitettua tietoliikennetiedustelua ja sotilastiedustelun osalta sotilastiedustelusta annettavan lain 4 luvussa säädettyjä toimivaltuuksia (s. 48—49).

Esityksen perusteluissa todetaan kuitenkin, että tiedusteluvalvontavaltuutettu voisi valvoa tiedustelua ylipäättään eikä vain siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännössä mainittuja tiedustelumenetelmiä. Lisäksi perusteluissa viitataan siihen, että tiedusteluviranomaisten kansainvälisessä yhteistyössä tapahtuvan tiedustelutietojen luovuttamisen valvonta voisi myös olla osa tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittamaa laillisuusvalvontaa (s. 48).

Perustuslakivaliokunnan mielestä valvontalakiehdotuksen 7 §:ää on valvonnan kattavuuden vuoksi täydennettävä vastaamaan perustelulausumia siten, että valvonnan kohteeksi määritellään tiedustelumenetelmien käytön lisäksi yleisesti tiedustelutoiminta. Lisäksi säännöksessä on syytä mainita erikseen tiedustelutiedon käytön valvonta (ks. myös HaVL 36/2018 vp, s. 10—11).

Valiokunnan mielestä valvonnan kattavuus edellyttää myös sitä, että riittävät valvontajärjestelyt ulotetaan suojelupoliisin toimintaan kokonaisuudessaan. Puolustusvaliokunta (PuVL 8/2018 vp, s. 6) on viitannut lausunnossaan siihen, että siviilitiedustelulakiesitykseen (HE 202/2017 vp) sisältyvän poliisilain 5 a luvun 5 §:ssä säädetään tilanteesta, jossa sallitaan tiedustelumenetelmän käytön jatkaminen salaisena tiedonhankintana rikoksen estämiseksi ja paljastamiseksi. Säännöksessä todetaan, että jos siviilitiedustelua tehtäessä tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että henkilön voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän 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 tämän luvun nojalla annetun luvan voimassaolon ajan, enintään kuitenkin kuukauden ajan. Asia on tällöin saatettava mainitun ajan kuluessa sen viranomaisen ratkaistavaksi, joka on toimivaltainen päättämään kysymyksessä olevan tiedonhankintakeinon käyttämisestä. Säännöksen tarkoittamissa tilanteissa tiedusteluvalvontavaltuutetun toimivalta valvoa suojelupoliisin tiedonhankintaa siis katkeaisi, vaikka suojelupoliisi jatkaa tiedonhan-

Valiokunnan mietintö PeVM 9/2018 vp

kintaa samalla keinolla ja mahdollisesti samasta kohteesta, vain tiedonhankinnan tarkoituksen muuttuessa. Puolustusvaliokunta totesi myös, että sama rajapintatarkastelu voi tapahtua myös toiseen suuntaan: salaisen tiedonhankinnan aikana ilmenee vakavan kansallisen turvallisuuden uhka, josta tiedonhankintaa jatketaan tiedustelumenetelmällä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä tiedustelutoiminnan valvontaa on perusteltua täydentää suojelupoliisin kaiken toiminnan valvonnalla.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun valtuudet

Valvontalakiehdotuksen 14 §:n mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetulla tai hänen määräämällään virkamiehellä on oikeus olla läsnä käsiteltäessä tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa tuomioistuimessa. Esityksen perustelujen (s. 58) mukaan läsnäolo-oikeuteen ei sisältyisi muita osallistumisoikeuksia tuomioistuinkäsittelyyn, kuten oikeutta tulla kuulluksi tai esittää muutoin näkemyksiään. Perustuslakivaliokunta on siviili- ja sotilastiedustelua koskevaa lainsäädäntöä koskevista lausunnoissa pitänyt sääätämismääräyskysymyksenä sitä, että tiedusteluvalvontavaltuutetun asemasta säädetään ehdotetun poliisilain 5 a luvun 35 §:n (HE 202/2017 vp) sekä ehdotetun sotilastiedustelua koskevan lain 113 §:n (HE 203/2017 vp) mukaisessa lupaprosessissa siten, että hänellä on oikeus ilmaista näkemyksensä hakemuksesta ennen kuin käräjäoikeus tekee päätöksensä (PeVL 35/2017 vp, s. 29 ja PeVL 36/2018 vp, s. 34). Valiokunnan mielestä tämän lähtökohdan on syytä ilmetä myös valvontalakiehdotuksen sääntelystä.

Valvontalakiehdotuksen 15 §:n 1 momentin mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu voisi määrätä tiedustelumenetelmän käytön keskeytettäväksi tai lopetettavaksi, jos hän katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa. Säännöksen 2 momentin mukaan tuomioistuimen lupaan perustuvan tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä tai lopettamisesta tiedusteluvalvontavaltuutettu voi antaa 1 momentissa säädetyllä perusteella väliaikaisen määräyksen, joka on viivytyksettä saatettava asianomaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tuomioistuin voi vahvistaa tai kumota väliaikaisen määräyksen taikka muuttaa keskeyttämismääräyksen lopettamismääräykseksi. Säännöksen 4 momentin mukaan tuomioistuimen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota ehdotettuun sääntelyyn, jonka mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu voisi määrätä myös tuomioistuimen lupaan perustuvan tiedustelumenetelmän käytön keskeytettäväksi tai lopetettavaksi. Valiokunta on aiemmin pitänyt perustuslainvastaisena sääntelyä, jonka mukaan viranomaisella olisi ollut toimivalta oikaista hallinto-oikeuden lainvoimaiseen päätökseen perustuva verotus (PeVL 33/2005 vp). Valiokunnan mukaan viranomaisen mahdollisuutta korvata tuomioistuimen ratkaisu omalla päätöksellään ja siten välillisesti muuttaa tuomioistuimen ratkaisua oli pidettävä periaatteellisilta lähtökohdiltaan varsin ongelmallisena valtiollisten tehtävien jakoa ja tuomioistuinten riippumattomuutta koskevien perustuslain säännösten kannalta, vaikka ehdotuksessa oli kysymys ylimmän oikeusasteen ratkaisun mukaisen oikaisun tekemisestä yksityisen asianosaisen hyväksi.

Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt ehdotettu säännös ei kuitenkaan merkitse tuomioistuimen lupapäätöksen uudelleen arvioimista tai edes välillistä toimivaltaa muuttaa tuomioistuimen ratkaisua. Kuten hallituksen esityksessä viitataan, tiedusteluvalvontavaltuutettu ei valvoisi tuomio-

Valiokunnan mietintö PeVM 9/2018 vp

istuinta, vaan sen myöntämien tiedustelulupien noudattamista. Valiokunta painottaa sitä perusteluissa mainittua seikkaa, että tiedusteluvalvontavaltuutetun harkinta väliaikaisen keskeyttämistä tai lopettamismääräyksen antamisessa ei voisi olla tiedustelumenetelmän edellytyksiä tai niiden puuttumista koskevaa sellaista arviointia, jonka tuomioistuimen olisi tehnyt jo lupa-asiaa käsitellessään.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun antaman väliaikaisen määräyksen piiriin voisivat siten perustuslain estämättä kuulua esimerkiksi tilanteet, joissa tiedustelua suoritettaisiin lupapäätöksen vastaisesti. Valtuutetun antaman väliaikaisen määräyksen kohteena voisi olla esimerkiksi se, että tietoliikennetiedustelun konkreettisia hakuehtoja ei olisi määritetty tuomioistuimen luvan mukaisesti. Tiedusteluvalvontavaltuutetun toimivaltaan ei voi kuitenkaan ehdotetun sääntelyn perusteella kuulua tuomioistuimen tekemän ratkaisun muuttaminen edes välillisesti.

Tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämistä tai lopettamista koskevan valvontalakiehdotuksen 15 §:n 4 momentin mukaan tuomioistuimen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Tiedusteluvalvontavaltuutetulle ei esitetäsi oikeutta prosessuaalisen kantelun tekemiseen. Esityksen perustelujen (s. 61) mukaan kantelu lisäisi tiedustelumenetelmällä saatavasta salassa pidettävästä tiedosta tietojen ihmisten lukumäärää sekä riskiä tiedonhankinnan ja siihen osallistuvien ihmisten paljastumisesta. Perustelujen mukaan kantelu-oikeuden puuttumisesta ei myöskään aiheutuisi välittömästi yksilön oikeusturvaa heikentäviä vaikutuksia.

Perusteluissa viitataan siihen, että poliisilain 5 a luvun 35 §:n 6 momentissa, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettavan lain 8 §:ssä ja sotilastiedustelusta annettavan lain 113 §:n 6 momentissa säädettäisiin tiedusteluviranomaiselle oikeus kannella alkuperäiseen tiedustelulupahakemukseen annetusta päätöksestä ilman määräaika Helsingin hovioikeuteen.

Eduskunnan lakivaliokunta on katsonut, että tiedusteluvalvontavaltuutetun kantelu-oikeutta myös tuomioistuimen väliaikaisesta määräyksestä antamaan päätökseen voidaan pitää aiheellisena, koska tiedusteluvalvontavaltuutetulla voi olla intressi kannella esimerkiksi silloin, jos tuomioistuimen on päättänyt, ettei tiedusteluvalvontavaltuutetun antamaa väliaikaismääräystä pidetä voimassa (LaVL 27/2018 vp, s. 10). Perustuslakivaliokunta yhtyy käsitykseen ja katsoo, että valvonnan kattavuus ja tehokkuus edellyttävät, että tiedusteluvalvontavaltuutetulla on mahdollisuus kannel-la tuomioistuimen väliaikaismääräystä koskevasta päätöksestä hovioikeuteen.

Perustuslakivaliokunnan mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetulle tulee tiedustelulainsäädännössä säätää yleisemminkin oikeus kannella käräjäoikeuden tiedustelumenetelmää koskevasta päätöksestä hovioikeuteen ja että tämän oikeuden tulisi koskea tiedustelutoimenpiteitä, niistä ilmoittamisen lykkäämistä ja ilmoituksen tekemättä jättämistä (PeVL 35/2018 vp, s. 29—30 ja PeVL 36/2018 vp, s. 34). Valiokunnan mielestä valtuutetun kantelu-oikeutta koskeva säännös on selvyys-ten vuoksi perusteltua sisällyttää myös valvontalakiehdotukseen.

Valvontalakiehdotuksen 11 §:ssä säädetään tiedusteluvalvontavaltuutetulle tehtävästä kantelusta ja sen käsittelystä. Tiedusteluvalvontavaltuutettu tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen valvontavaltuutensa ja on aihetta epäillä, että tiedustelutoiminnassa on menetelty lainvastaisesti, tai jos valtuutettu muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Perustuslakivaliokunta viittaa siihen, että esimerkiksi oikeusasiamiehen harkintavalta kanteluiden käsittelyyn on ilmaistu

Valiokunnan mietintö PeVM 9/2018 vp

eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 2 momentissa, jonka mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys. Valiokunnan mielestä valtuutetun toimintaedellytysten ja kanteluiden viivytyksettömän käsittelyn turvaaminen edellyttää, että myös tiedusteluvalvontavaltuutetulla on vastaavanlaista harkintavaltaa kantelun tutkinnassa.

Valvontalakiehdotuksen 10 §:ssä säädetään tiedusteluvalvontavaltuutetun tarkastusoikeudesta. Perusteluissa viitataan siihen, että tarkastusta ei saisi perustuslain 10 §:ssä säädetyn kotirauhan suojan vuoksi tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa ilman laissa säädettyä, perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaista perustetta. Käytännössä tiedusteluvalvontavaltuutetun tarkastustoiminta ei ulottuisi tällaisiin tiloihin.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että sääntelyä on perustuslain 10 §:n 1 ja 3 momentin johdosta tärkeää tällaisissa tilanteissa täydentää maininnalla siitä, että tarkastuksia ei voida suorittaa kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa (PeVL 5/2010 vp, s. 3/II, PeVL 15/2008 vp, s. 4/I, PeVL 30/2005 vp, s. 6/I). Valiokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu myös, että valvontatyyppejen tarkastusten sääntelyssä on syytä viitata hallintolain 39 §:n säännöksiin hallintoasian käsittelyyn liittyvässä tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä (ks. esim. PeVL 35/2014 vp, s. 4/I ja siinä viitatus lausunnot).

Tiedusteluvalvontavaltuutetun riippumattomuus

Tiedusteluvalvontavaltuutettu toimisi tietosuoja-valtuutetun toimiston yhteydessä ja olisi toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Perustuslakivaliokunnan mielestä tiedustelun valvonnan asianmukainen järjestäminen korostaa asiantuntemuksen ja riippumattomuuden merkitystä. Nämä vaatimukset korostuvat myös valtuutetun nimittämisen sääntelyssä. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, perus- ja ihmisoikeusjuridiikan sekä laillisuusvalvonnan vahva osaaminen on osa vaadittavaa hyvää perehtyneisyyttä viran tehtäväalaa. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että valiokunnan myötävaikutuksella (PeVL 33/2017 vp, s. 3—4) on säädetty valtion virkamieslain 8 c §:ään nimittävän viranomaisen velvollisuudeksi varmistaa, ettei nimitettävällä ole virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaista hoitoa vaarantavia sidonnaisuuksia ja että hänellä on muissakin suhteissa edellytykset hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja muutoinkin luotettavasti.

Perustuslakivaliokunta ei pidä ongelmattomina hallituksen esityksen perustelulausumia, joissa viitataan siihen, että tiedustelutoiminnan valvontatehtävä edellyttäisi tiedustelutoiminnan operatiivisen tason tuntemusta ja tietojärjestelmä- ja tietoliikennetiedustelun valvonnan mahdollistavaa teknistä erityisosaamista (s. 47). Valiokunnan käsityksen mukaan tällainen edellytys operatiivisen toiminnan tuntemuksesta ja teknisestä osaamisesta rajaa valinnan tosiasiallisesti lähinnä tiedusteluorganisaatioiden palveluksessa olevaan henkilöstöön. Koska valtuutetun virka olisi määräaikainen ja siihen nimitetty vapautuu hoitamasta muuta virkaa siksi ajaksi, jonka hän toimii valtuutettuna, johtaisi sääntely ilmeisesti siihen, että tiedusteluvalvontavaltuutettuna toimisi yleensä tiedusteluorganisaatiosta virkavapaalla oleva virkamies.

Valiokunnan mietintö PeVM 9/2018 vp

Perustuslakivaliokunnan mielestä tiedusteluvalvontavaltuutetun tulee olla myös henkilöllisesti riippumaton suhteessa tiedusteluorganisaatioihin (ks. myös HaVL 36/2018 vp, s. 8, PuVL 8/2018 vp, s. 5). Valiokunnan käsityksen mukaan tämä tulee parhaiten turvatuksi, mikäli valtuutetuksi nimitettävällä ei ole sidonnaisuuksia tiedusteluorganisaatioihin. Valtuutetun nimittämistä koskevaa sääntelyä on tämän vuoksi perusteltua täydentää siten, että valinnassa turvataan valvonnan aito riippumattomuus.

Valvontalakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu nimitetään enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Perustuslakivaliokunta ei pidä tiedusteluvalvontavaltuutetun riippumattomuuden kannalta parhaana vaihtoehtona sitä, että valtuutetun nimittää valtioneuvosto enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi tietosuojavaltuutettu nimitetään tietosuojalain 11 §:n mukaan viideksi vuodeksi kerrallaan. Valiokunnan mielestä perusteltua on, että laista ilmenee vastaavasti myös tiedusteluvalvontavaltuutetun toimikauden pituus.

Perustuslakivaliokunnan mielestä parlamentaarisen valvonnan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtäviin kuuluvan laillisuusvalvonnan kokonaisuuden asianmukainen järjestäminen puoltaa myös sitä, että tiedusteluvalvontavaliokunnalle annetaan oikeus lausua mielipiteensä virantäytöstä. Perustuslakivaliokunta pitää eduskunnan kytkemistä nimittämismenettelyyn tärkeänä paitsi tiedusteluvalvontavaltuutetun riippumattomuuteen, myös viran arvoaltaan ja tehtävien luonteen liittyvistä syistä (ks. myös HaVL 36/2018 vp, s. 8). Valvontalakiehdotusta on syytä täydentää velvollisuudella varata tiedusteluvalvontavaliokunnalle tilaisuus esittää mielipiteensä virantäytöstä.

Hallintovaliokunta on käsitellessään hallituksen esitystä 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). Hallintovaliokunta katsoo lausunnossaan valvontalakiehdotuksesta, että tällaisen muutoksen toteuttaminen merkitsee samalla muutostarvetta myös tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden turvaamiseksi (HaVL 36/2018 vp, s. 7). Myös perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tässä yhteydessä on tarkkaan arvioitava organisaatiouudistuksen vaikutukset tiedusteluvalvontavaltuutetun asemaan.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun resurssit

Perustuslakivaliokunta on painottanut riittävien valvontajärjestelmien olemassaoloa ja valvonnan tehokkuutta tiedustelutoiminnan vastapainoksi. Valiokunnan käsityksen mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun käytettävissä olevilla resursseilla on konkreettinen vaikutus salassa tehtävän tiedustelutoiminnan valtiosääntöiseen hyväksyttävyyteen. Tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonnan tulee olla tosiasiallisesti tehokasta, eivätkä puutteelliset resurssit saa muodostaa käytännön toiminnassa estettä tehokkaalle valvonnalle.

Hallituksen esityksen johdannossa on todettu, että tiedusteluvalvontavaltuutetulla olisi tarpeellinen määrä henkilöstöä. Hallituksen esityksessä (s. 39) tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintaan on kaavailtu tarvittavan valtuutetun lisäksi kaksi päätoimista asiantuntijavirkamiestä esittelijöinä sekä yksi päätoiminen assistentti tiedusteluvalvonnan hallinnollis-teknisenä tukihenkilönä.

Valiokunnan mietintö PeVM 9/2018 vp

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan on ilmeistä, että ehdotetun laajuisella organisaatiolla ei ole mahdollista turvata kattavaa valvontaa asianmukaisesti ja tehokkaasti. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota asiaan ja pitää valvontaan osoitettavien resurssien mitoittamista perusteluissa kaavailtuun nähden huomattavasti suuremmiksi välttämättömänä valvonnan riittävyyden, kattavuuden ja tehokkuuden turvaamiseksi. Valiokunta pitää saamansa selvityksen perusteella ilmeisenä, että tiedustelutoiminnan valvonnan vaatimat resurssit voivat olla tiedustelutoiminnan täytäntöönpanon edetessä jopa moninkertaiset.

Tuomioistuimen kokoonpano

Valiokunta pitää tärkeänä turvata myös tuomioistuimen riittävät resurssit asioiden viivytyksettömän käsittelyn ja oikeusturvan takaamiseksi. Valvontalakiehdotuksen 15 §:n 3 momentin mukaan tuomioistuin on päätösvaltainen käsittelemään säännöksen 2 momentissa tarkoitetun tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämistä tai lopettamista koskevan asian, kun siinä on yksin puheenjohtaja. Perustuslakivaliokunta katsoi arvioidessaan tiedustelulakiehdotuksia, että on harkittava lupa-asioista päättävän kokoonpanon vahvistamista siten, että tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa käsiteltäisiin ainakin lähtökohtaisesti esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren 1.1.2019 voimaan tulevan 2 luvun 11 §:n mukaisessa kahden tuomarin kokoonpanossa. Valiokunnan mukaan tällä on merkitystä oikeusturvan toteutumisen suhteen tiedusteluasioita tuomioistuimessa käsiteltäessä (ks. PeVL 35/2018 vp, s. 29 ja PeVL 36/2018 vp, s. 33—34). Valiokunnan mielestä tuomioistuimen kokoonpanoa tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämistä tai lopettamista koskevan asian käsittelyssä on vahvistettava.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta

1 §. Lain soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön. Valvontalakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin mukaan tätä lakia sovelletaan poliisilain 5 a luvussa ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetussa laissa säädetyn tiedustelutoiminnan (siviilitiedustelu) ja sotilastiedustelusta annetussa laissa säädetyn tiedustelutoiminnan (sotilastiedustelu) valvontaan. Koska pykälässä viitattu tiedustelua koskeva hallituksen esityksissä HE 202/2017 vp ja HE 203/2017 vp ehdotettu lainsäädäntö ei ole vielä voimassa, ehdottaa valiokunta säännöksen sanamuotoa yksinkertaistettavaksi siten, että säännöksessä mainittaisiin lakia sovellettavan siviilitiedustelun ja sotilastiedustelun valvontaan. Muutoksella ei tavoitella lain soveltamisalan asiallista muutosta.

Valvontalakiehdotuksen 1 §:n 3 momentin mukaan tietosuojavaltuutetun toimivallasta henkilötietolaissa tarkoitettujen asioiden käsittelemisessä säädetään tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta annetussa laissa. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että EU:n tietosuojasääntelyn ja sitä täydentävän kansallisen sääntelyn voimaantulosta johtuen viittaussäännös ei ole ajantasainen (ks. myös HaVL 36/2018 vp, s. 5). Valiokunnan käsityksen mukaan vain informatiiviseksi kirjoitettu viittaussäännös ei ole myöskään tarpeellinen. Valiokunta ehdottaa, että 1 §:n 3 momentti poistetaan. Samalla ehdotettu 4 momentti muutetaan 3 momentiksi.

Valiokunnan mietintö PeVM 9/2018 vp

2 §. Tiedustelutoiminnan valvonta ja valvontatoimielimet. Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 35/2018 vp, s. 35, PeVL 36/2018 vp, s. 40) ehdotetun tiedustelun laillisuusvalvontaa harjoittavan tiedusteluvalvontavaltuutetun ja ehdotetun uuden tiedusteluvalvontavaliokunnan nimet eivät ole sopusoinnussa keskenään. Valiokunta ehdottaa, että laillisuusvalvojan nimeksi tulee tiedusteluvalvontavaltuutettu. Valvontalakiehdotuksen 2 §:n sanamuotoa on tämän johdosta tarkistettava. Vastaava sanonnallinen muutos ehdotetaan tehtäväksi myös valvontalakiehdotuksen 4—21 §:ään sekä 2. lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin 6 kohtaan.

Perustuslakivaliokunta katsoo yleisperusteluissa esitettyyn viitaten tarpeelliseksi täydentää sääntelyä tiedustelutoiminnan valvonnasta ja valvontatoimielimistä. Valiokunta ehdottaa 2 §:n otsikkoa täydennettäväksi maininnalla suojelupoliisin muun toiminnan valvonnasta. Lisäksi pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi informatiivinen maininta siitä, että tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtäviin kuuluu myös suojelupoliisin muun toiminnan parlamentaarinen valvonta. Edelleen valiokunta ehdottaa, että 2 §:n 2 momentin viimeinen virke tiedusteluvalvontavaltuutetusta muutettaisiin uudeksi 3 momentiksi ja sen perään lisättäisiin säännös siitä, että valtuutettu valvoo myös suojelupoliisin muuta toimintaa ja että tähän valvontaan sovelletaan tämän lain 3 luvun säännöksiä soveltuvin osin.

Perustuslain 52 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan työjärjestyksessä annetaan tarkempia säännöksiä valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä. Valiokunta ehdottaa poistettavaksi 2 §:n 2 momentista maininnan tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävistä säätämisen rajoittumisesta tarkempaan säätämiseen.

6 §. Nimittäminen ja kelpoisuusvaatimukset. Perustuslakivaliokunnan mielestä tiedustelutoiminnan valvonnan asianmukaisuus ja riippumattomuus edellyttävät, että laista ilmenee tiedusteluvalvontavaltuutetun toimikauden pituus. Valiokunta ehdottaa, että sääntelyä muutetaan siten, että mahdollisuus nimittää valtuutettu viittä vuotta lyhyemmäksi ajaksi poistetaan. Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momenttia ehdotetaan siksi muutettavaksi siten, että siitä poistetaan sana "enintään" siten, että valtuutettu nimitetään viideksi vuodeksi kerrallaan.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että tiedustelutoiminnan valvonnan riippumattomuus ja asianmukaisuus puoltavat, että tiedusteluvalvontavaltuutettu on myös henkilöllisesti ja tosiasiallisesti riippumaton suhteessa valvottaviin. Valiokunta korostaa valtuutetun riippumattomuuden merkitystä tiedustelun valvonnan asianmukaisuuden takaamiseksi ja ehdottaa sen turvaamiseksi, että 6 §:ää täydennetään lisäämällä siihen 3 momentti, jonka mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetuksi voidaan nimittää vain henkilö, jolla ei ole sellaisia sidonnaisuuksia, jotka ovat omiaan vaarantamaan valvontatehtävän asianmukaista ja riippumatonta hoitamista.

Perustuslakivaliokunnan mielestä valvonnan kokonaisuuden asianmukainen järjestäminen puoltaa sitä, että tiedusteluvalvontavaliokunnalle annetaan oikeus lausua mielipiteensä virantäytöstä. Valiokunta ehdottaa tämän vuoksi 6 §:ään lisättäväksi uutta 4 momenttia, jonka mukaan valtioneuvostolla on velvollisuus ennen nimitysasian ratkaisemista varata valiokunnalle tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta. Perustuslakivaliokunta korostaa, että valtioneuvoston on virantäyttömenettelyn ajoituksessa varattava valiokunnalle riittävästi aikaa mielipiteen muodostamiseen, jotta valiokunta kykenee asianmukaiseen kannanmuodostukseen esimerkiksi haastatteleamalla ha-

Valiokunnan mietintö PeVM 9/2018 vp

kijoita niin halutessaan. Valiokunnalle on toimitettava viranhakuun liittyvät asiakirjat, yhteenvedot ja soveltuvuusselvitykset.

Puhemiesneuvoston ehdotuksessa eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta (PNE 1/2018 vp) ehdotetaan säännöstä eduskunnan työjärjestyksen 17 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan tiedusteluvalvontavaliokunta asetetaan vasta sen jälkeen, kun valtioneuvosto on eduskuntavaalien jälkeen tullut nimitetyksi, jollei eduskunta puhemiesneuvoston ehdotuksesta toisin päättä. Koska valvontalakiehdotuksen on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pikaisesti, on mahdollista, että tiedusteluvalvontavaltuutettu valitaan ennen kuin eduskunta on vuoden 2019 valtiopäivillä asettanut tiedusteluvalvontavaliokunnan. Valiokunta ehdottaa, että valvontalain voimaantulosäännökseen otetaan siirtymäsäännös, jonka mukaan tällaisessa tilanteessa tilaisuus lausua mielipide varattaisiin perustuslakivaliokunnalle. Siten tiedusteluvalvontavaliokuntaa ei tarvitse asettaa vain tätä tarkoitusta varten.

7 §. Tehtävät. Perustuslakivaliokunta katsoo yleisperusteluissa esitettyyn viitaten tarpeelliseksi täydentää tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtäviä koskevaa sääntelyä vastaamaan hallituksen esityksen perusteluista ilmenevää valvonnan alaa. Valiokunta ehdottaa 7 §:n 1 momentin 1 kohtaa muutettavaksi siten, että tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävänä on säännöksen nimenomaisen maininnan mukaan valvoa tiedustelumenetelmien ja tiedustelutiedon käytön sekä muun tiedustelutoiminnan lainmukaisuutta.

10 §. Tarkastusoikeus. Perustuslakivaliokunta ehdottaa säännökseen lisättäväksi valiokunnan yleisperusteluissa selostetun käytännön johdosta uuden 4 momentin siitä, että tarkastuksia ei saa tehdä pysyväisluontoiseen asumiseen käytettävässä tilassa. Momentissa viitattaisiin myös siihen, että tarkastuksissa noudatetaan, mitä hallintolain 39 §:ssä säädetään.

11 §. Kantelu. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä kantelun tutkinnasta on syytä täydentää siten, että siitä ilmenee tiedusteluvalvontavaltuutetulla olevan harkintavaltaa kantelun tutkinnassa. Valiokunta ehdottaa, että 11 §:ään lisätään uusi 4 momentti, jonka mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aiheutta tiedustelutoiminnan lainmukaisuuden, perus- ja ihmisoikeuksien tai oikeusturvan toteutumisen kannalta. Kantelun käsittelyä koskevat kriteerit mahdollistaisivat tapauskohtaisen harkinnan siitä, millaisia toimenpiteitä yksittäinen kantelu edellyttää. Kantelut voivat sisältää useita eri kysymyksiä, joiden kohdalla selvittämistarpeet voivat vaihdella. Jotkut kanteluperusteista voivat edellyttää täysimittaista tutkintaa, toiset taas voivat jäädä summaarisemman selvittämisen kohteeksi. Momentissa säädettäisiin myös siitä, että asiassa hankitaan valtuutetun tarpeelliseksi katsoma selvitys.

14 §. Läsnäolo-oikeus tuomioistuimessa. Perustuslakivaliokunta ehdottaa, että säännöstä täydennetään yleisperusteluissa esitettyjen perusteiden johdosta tiedusteluvalvontavaltuutetun puheoikeutta koskevalla säännöksellä. Valiokunta ehdottaa, että 14 §:ään lisätään 2 momentti, jonka mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun puheoikeudesta lupa-asian käsittelyssä säädetään erikseen.

Valiokunnan mietintö PeVM 9/2018 vp

Perustuslakivaliokunta ehdottaa myös, että 14 §:ään lisätään 3 momentti, jonka mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu saa ilman määräaikaakaan hovioikeudelle. Kantelu on käsiteltävä kiireellisenä.

Muutosten johdosta myös pykälän otsikko on muutettava myös puhe- ja kantelu-oikeuteen viittavaksi.

15 §. Tiedustelumenetelmän käytön keskeyttäminen tai lopettaminen. Perustuslakivaliokunnan tiedustelulainsäädännön arvioinnin yhteydessä esittämän, yleisperusteluissa selostetun tuomioistuimen kokoonpanoa koskevan kannan johdosta valiokunta ehdottaa, että 15 §:n 3 momenttia muutetaan siten, että tuomioistuimen kokoonpanoa tulee oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 11 §:ssä tarkoitettulla tavalla vahventaa, ellei se asian laatu huomioiden ole ilmeisen perusteeton.

Perustuslakivaliokunta on edellä yleisperusteluissa katsonut, että valvonnan kattavuus ja tehokkuus edellyttävät, että tiedusteluvalvontavaltuutetulla on mahdollisuus kannella tuomioistuimen päätöksestä. Valiokunta ehdottaa tämän vuoksi 15 §:n 4 momenttia täydennettäväksi säännöksellä, jonka mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu saa kannella päätöksestä hovioikeuteen. Kantelu on käsiteltävä kiireellisenä.

22 §. Voimaantulo. Perustuslakivaliokunta ehdottaa, että laki tulee voimaan 1.2.2019. Valiokunta ehdottaa myös edellä 6 §:n 4 momentin yhteydessä sanotun johdosta, että 22 §:ään lisätään 2 momentti, jonka mukaan mikäli tiedusteluvalvontavaltuutetun nimitysasias on ratkaistava ennen kuin eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta on ensimmäisen kerran asetettu, tilaisuus 6 §:n 4 momentissa tarkoitetun mielipiteen ilmaisuun on varattava tiedusteluvalvontavaliokunnan asemesta perustuslakivaliokunnalle. Tämän johdosta myös 22 §:n otsikkoa on syytä muuttaa siten, että siitä ilmenee pykälän sisältävän myös siirtymäsäännöksen.

2. Laki valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta

Perustuslakivaliokunta ehdottaa edellä, että laillisuusvalvojan nimeksi muutetaan tiedusteluvalvontavaltuutettu. Myös 2. lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin 6 kohdan sanamuotoa on tämän johdosta tarkistettava.

Perustuslakivaliokunta ehdottaa, että laki tulee voimaan 1.2.2019.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 199/2018 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

tiedustelutoiminnan valvonnasta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön

Tätä lakia sovelletaan poliisilain (872/2011) 5 a luvussa ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetussa laissa (.../...) säädetyn tiedustelutoiminnan (*siviilitiedustelu*) ja sotilastiedustelusta annetussa laissa (.../...) säädetyn tiedustelutoiminnan (*sotilastiedustelu*) *siviilitiedustelun ja sotilastiedustelun* valvontaan.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin harjoittamasta laillisuusvalvonnasta säädetään erikseen.

Tietosuojavaltuutetun toimivallasta henkilötietolaissa (523/1999) tarkoitettujen asioiden käsittelemisessä säädetään tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta annetussa laissa (389/1994).

Siviili- ja sotilastiedustelun muusta valvonnasta säädetään erikseen.

2 §

Tiedustelutoiminnan ja suojelupoliisin muun toiminnan valvonta ja valvontatoimielimet

Tiedustelutoiminnan valvonnalla tarkoitetaan sekä siviili- että sotilastiedustelun parlamentaarista valvontaa ja laillisuusvalvontaa.

Tiedustelutoiminnan *ja suojelupoliisin muun toiminnan* parlamentaarista valvontaa harjoittaa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta, jonka tehtävistä säädetään *tarkemmin* eduskunnan työjärjestyksessä (40/2000). Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa harjoittaa tiedusteluvaltuutettu.

Valiokunnan mietintö PeVM 9/2018 vp

Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa harjoittaa tiedusteluvalvontavaltuutettu. Valtuutettu valvoo myös suojelupoliisin muuta toimintaa. Tähän valvontaan sovelletaan tämän lain 3 luvun säännöksiä soveltuvin osin. (Uusi 3 mom.)

2 luku

Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta

3 §

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeudet

Tiedusteluvalvontavaliokunnalla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta maksutta valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot.

4 §

Tiedusteluvalvontavaliokunnan oikeus saada selvitys

Tiedusteluvalvontavaliokunnalla on oikeus saada tiedusteluvalvontavaltuutetulta ja muilta viranomaisilta sekä muilta julkista tehtävää hoitavilta maksutta valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa selvitykset.

3 luku

Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonta

5 §

Tiedusteluvalvontavaltuutettu

Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa varten tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä on tiedusteluvalvontavaltuutettu.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

6 §

Nimittäminen ja kelpoisuusvaatimukset

Tiedusteluvalvontavaltuutetun nimittää valtioneuvosto enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Tiedusteluvalvontavaltuutetuksi nimitetty vapautuu hoitamasta muuta virkaa siksi ajaksi, jonka hän toimii valtuutettuna.

Valiokunnan mietintö PeVM 9/2018 vp

Tiedusteluvalvontavaltuutetun kelpoisuusvaatimuksena on muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto, hyvä perehtyneisyys viran tehtäväänsä ja käytännössä osoitettu johtamistaito.

Tiedusteluvalvontavaltuutetuksi voidaan nimittää vain henkilö, jolla ei ole sellaisia sidonnaisuuksia, jotka ovat omiaan vaarantamaan valvontatehtävän asianmukaista ja riippumatonta hoitamista. (Uusi 3 mom.)

Valtioneuvoston on ennen nimitysasian ratkaisemista varattava tiedusteluvalvontavaliokunnalle tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta. (Uusi 4 mom.)

7 §

Tehtävät

Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävänä on tiedustelutoiminnan laillisuuden valvojana:

- 1) valvoa tiedustelumenetelmien ja tiedustelutiedon käytön sekä muun tiedustelutoiminnan 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 katsomiin kehittämisehdotuksia.

8 §

Tiedonsaantioikeudet

Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaisilta ja muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta maksutta valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot.

9 §

Oikeus saada selvitys

Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta maksutta selvitys seikoista, jotka ovat tarpeen valvontatehtävien hoitamiseksi.

10 §

Tarkastusoikeus

Tiedusteluvalvontavaltuutettu voi tehdä tarkastuksia viranomaisten ja muiden julkista hallintotehtävää hoitavien toimitiloissa tiedustelutoiminnan laillisuuden valvomiseksi valtuutetun toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Tarkastuksen yhteydessä tiedusteluvalvontavaltuutetulla on oikeus päästä valvottavan kohteen kaikkiin valvonnan kannalta välttämättömiin tiloihin ja tietojärjestelmiin.

Valiokunnan mietintö PeVM 9/2018 vp

Tarkastuksia ei saa tehdä pysyväisluontoiseen asumiseen käytettävässä tilassa. Tarkastuksissa on noudatettava, mitä hallintolain (434/2003) 39 §:ssä säädetään. (Uusi 2 mom.)

11 §

Kantelu

Tiedusteluvalvontavaltuutetulle voi tämän valvontavaltaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo, että tiedustelutoiminnassa on rikottu hänen oikeuksiaan tai menetelty muutoin lainvastaisesti.

Kantelu tulee tehdä kirjallisesti. Siitä tulee ilmetä kantelijan nimi ja yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelussa tarkoitettusta asiasta.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu 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.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta tiedustelutoiminnan lainmukaisuuden, perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen tai oikeusturvan toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan valtuutetun tarpeelliseksi katsoma selvitys. (Uusi 4 mom.)

12 §

Tutkimispyyntö

Tiedustelutoiminnan kohteena ollut tai henkilö, joka epäilee, että häneen on kohdistettu tiedustelua, voi pyytää tiedusteluvalvontavaltuutettua tutkimaan häneen kohdistuneen tiedustelumenetelmän käytön lainmukaisuuden.

13 §

Kuuleminen

Tiedusteluvalvontavaltuutetun on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi, jos on syytä olettaa, että tarkastuskertomuksessa, kanteluratkaisussa tai muussa tiedusteluvalvontavaltuutetun selvityksessä saattaa ilmetä aihetta arvostella valvottavan menettelyä.

14 §

Läsnäolo- ja puheoikeus tuomioistuimessa sekä oikeus kannella

Tiedusteluvalvontavaltuutetulla tai hänen määräämällään virkamiehellä on oikeus olla läsnä käsiteltäessä tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa tuomioistuimessa.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun puheoikeudesta lupa-asian käsittelyssä säädetään erikseen. (Uusi 2 mom.)

Valiokunnan mietintö PeVM 9/2018 vp

Tiedusteluvalvontavaltuutettu saa ilman määräaikaakaan kannella hovioikeudelle. Kantelu on käsiteltävä kiireellisenä. (Uusi 3 mom.)

15 §

Tiedustelumenetelmän käytön keskeyttäminen tai lopettaminen

Tiedusteluvalvontavaltuutettu voi määrätä tiedustelumenetelmän käytön keskeytettäväksi tai lopetettavaksi, jos hän katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa.

Tuomioistuimen lupaan perustuvan tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä tai lopettamisesta tiedusteluvalvontavaltuutettu voi antaa 1 momentissa säädetyllä perusteella väliaikaisen määräyksen, joka on viivytyksettä saatettava asianomaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tuomioistuin voi vahvistaa tai kumota väliaikaisen määräyksen taikka muuttaa keskeyttämismääräyksen lopettamismääräykseksi.

Tuomioistuin on päätösvaltainen, kun siinä on yksin puheenjohtaja. Kokoonpanoa tulee oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 11 §:ssä tarkoitettulla tavalla vahventaa lainoppineella jäsenellä, jollei se asian laatu huomioden ole ilmeisen perusteetonta. Istunto voidaan pitää myös muuna aikana ja muussa paikassa kuin tuomioistuimen istunnosta muutoin säädetään. Tiedusteluvalvontavaltuutetun tai hänen määräämänsä virkamiehen on oltava läsnä väliaikaista määräystä käsiteltäessä. Tuomioistuimen on varattava asianomaiselle tiedusteluviranomaiselle tilaisuus tulla kuulluksi. Asia on ratkaistava kiireellisesti.

Tuomioistuimen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Tiedusteluvalvontavaltuutettu saa kuitenkin ilman määräaikaakaan kannella hovioikeudelle. Kantelu on käsiteltävä kiireellisenä.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu voi määrätä lainvastaisesti hankitut tiedot viipymättä hävitettäväksi.

16 §

Esitutkintaan ilmoittaminen

Tiedusteluvalvontavaltuutettu voi ilmoittaa asian esitutkinnan toimittamisesta päättävälle viranomaiselle, jos hän katsoo, että valvottava on toiminut lainvastaisesti.

17 §

Huomautus

Tiedusteluvalvontavaltuutettu voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle, jos hän laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle.

Valiokunnan mietintö PeVM 9/2018 vp

18 §

Muut toimenpiteet

Tiedusteluvalvontavaltuutettu voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lainmukaisesta menettelystä ja kiinnittää valvottavan huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin, jos asian laatu niin vaatii.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun tulee saattaa merkittävät valvontahavaintonsa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan käsiteltäväksi.

19 §

Vuosikertomus

Tiedusteluvalvontavaltuutettu antaa vuosittain eduskunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle kertomuksen toiminnastaan.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu voi antaa eduskunnalle tärkeäksi katsomastaan asiasta myös erillisen kertomuksen.

20 §

Henkilöstö

Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on tarpeellinen määrä valtuutetun tehtäväalaaan perehtyneitä esittelijöitä ja muuta henkilöstöä (*tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminto*).

Tiedusteluvalvontavaltuutettu nimittää tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon virkamiehet ja ottaa palvelukseen muun henkilöstön.

21 §

Työjärjestys

Tiedusteluvalvontavaltuutettu hyväksyy toiminnalleen työjärjestyksen.

4 luku

Erinäiset säännökset

22 §

Voimaantulo ja siirtymäsäännös

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä helmikuuta 2019.

Jos tiedusteluvalvontavaltuutetun nimitysasia on ratkaistava ennen kuin eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta on ensimmäisen kerran asetettu, tilaisuus 6 §:n 4 momentissa tarkoitetun

Valiokunnan mietintö PeVM 9/2018 vp

mielipiteen ilmaisuun on varattava tiedusteluvalvontavaliokunnan asemesta perustuslakivaliokunnalle. (Uusi 2 mom.)

2.

Laki

valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion virkamieslain (750/1994) 7 §:n 1 momentin 6 kohta, sellaisena kuin se on laissa 948/2017, seuraavasti:

7 §

Seuraaviin virkoihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen:

6) tuomarin virka ja virka, johon kuuluu syyttäjän tai ulosottomiehen tehtäviä, sekä tiedusteluvalvontavaltuutetun virka ja tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon virat;

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä helmikuuta 2019.

Helsingissä 14.12.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd

Valiokunnan mietintö PeVM 9/2018 vp

jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Matti Torvinen sin (osittain)
jäsen Kaj Turunen kok (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen