

Olli Mäenpää

18.10.2018

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta (HE 199/2017 vp)

Tiedustelutoiminnan valvonta

Siviili- ja sotilastiedustelun tehostuminen ja uusien toimivaltuuksien käyttäminen edellyttävät asianmukaista ja riittävän tehokasta valvontaa sekä ennen toimivaltuuksien käyttöä että niiden käyttämisen jälkeen. Etukäteisvalvonta toteutuu erityisesti tuomioistuimen lupaharkinnan ja ilmoituksiin perustuvan valvonnan perusteella sekä toimivaltuuksien käyttöä koskevan päätösvallan mukaan. Jälkikäteisen valvonnan kannalta on keskeinen tiedustelutoiminnan valvontaa koskeva lakiehdotus (HE 199/2017 vp) samoin kuin parlamentaarista valvontaa koskeva puhemiesneuvoston ehdotus (PNE 1/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on mietinnössään perustuslain 10 §:n muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä todennut, että kysymys tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmästä (laillisuusvalvonta ja parlamentaarinen valvonta) muodostuu hyvin tärkeäksi ehdotettujen siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksien kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä on välttämätöntä, että tiedustelutoimintaan liittyy tehokas ja kattava valvontajärjestelmä (PeVM 4/2018 vp, s. 9).

Lakiehdotuksen tarkoituksena on tällaisen valvontajärjestelmän perusteiden määrittely ja kahden uuden toimielimen perustaminen valvontaa toteuttamaan. Lakiehdotuksen mukaan säädettäväksi ehdotettu valvonta kohdistuu samoin perustein ja yhtä laajasti sekä siviili- että sotilastiedusteluun. Tätä lähtökohtaa voidaan pitää perusteltuna.

Tiedustelutoiminnan valvontaa koskeva lakiehdotus määrittelisi valvontajärjestelmän perusteita ja valvojien keskeisiä toimivaltuuksia. Lakiehdotuksen 2 §:n mukaan tiedustelutoiminnan valvonnalla tarkoitetaan sekä siviili- että sotilastiedustelun parlamentaarista valvontaa ja laillisuusvalvontaa. Tiedustelutoiminnan erityisluonne sekä siihen liittyvät perus- ja ihmisoikeusvaikutukset huomioon ottaen voidaan pitää hyvin perusteltuna, että valvontatoiminta ja -toimivalta on jaettu tiedusteluvaltuutetun tehtävänä olevaan laillisuusvalvontaan ja eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävänä olevaan parlamentaariseen valvontaan.

Lakiehdotus perustuu lähtökohtaan, jonka mukaan ylimmillä laillisuusvalvojilla olisi edelleen valvonnan valvojan asema ja toimivaltuudet myös suhteessa tiedusteluvaltuutettuun. Kun otetaan huomioon tiedusteluvaltuutetun laajat toimivaltuudet, tätä voidaan pitää välttämättömänä.

Tiedusteluvaltuutettu

Lakiehdotuksen 5 §:n mukaan tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa varten olisi toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton tiedusteluvaltuutettu. Erityisen tiedusteluvaltuutetun perustamista tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa varten voidaan pitää aiheellisenä ja perusoikeuksien suojan kannalta myös välttämättömänä yleisen laillisuusvalvonnan ohella. On selvää, että esityksellä ei voida rajoittaa valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen yleistä laillisuusvalvontavaltaa, josta säädetään laillisuusvalvontaa koskevassa perustuslain 10 luvussa.

Tiedusteluvaltuutettu toimisi tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä. Organisaattorista ratkaisua voidaan pitää tiedusteluvaltuutetun valvontatehtävien luonteen kannalta toimivana. Koska tietosuojan valvonnan hallinnollinen organisointitapa on todennäköisesti muuttumassa (PeVL 24/2018 vp), säännöstä olisi kuitenkin vastaavasti muutettava organisatorisen sijainnin osalta.

Tiedusteluvaltuutetun keskeiset toimivaltuudet

Valtuutetulla olisi lakiehdotuksen 8 §:n mukaan laajat tiedonsaantivaltuudet. Toimivalta olisi laajempaa kuin muilla erityisvaltuutetuilla, koska se koskee tiedusteluvaltuutetun tarpeelliseksi katsomiin tietoihin eikä rajoitu valvonnan kannalta välttämättömiin tietoihin siten kuin muiden erityisvaltuutettujen tiedonsaantioikeus. Tiedusteluvaltuutetun tiedonsaantioikeus olisi laajuudeltaan ja perusteiltaan samanlainen kuin oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä perustuslain 111 §:n mukaan. Näin laajaa toimivaltaa, joka ulottuu myös julkista hallintotehtävää hoitaviin toimijoihin, voidaan pitää välttämättömänä valtuutetun valvontatehtävien asianmukaisen ja tehokkaan toteuttamisen sekä perusoikeussuojan turvaamisen kannalta. Nämä seikat puoltavat myös sitä, että tiedonsaantioikeus perustuu tarpeellisuusarvioon, jonka tiedusteluvaltuutettu itsenäisesti tekee.

Lakiehdotuksen 15 § määrittelee tiedusteluvaltuutetulle tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämistä ja lopettamista koskevan toimivallan. Tätä voidaan pitää varsin merkittävänä ja tehokkaana valvontaan perustuvana toimenpiteenä.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeudet

Tiedusteluvalvontavaliokunnalla olisi lakiehdotuksen 3 §:n mukaan tiedonsaantivaltuudet, jotka rinnastuvat laajuudeltaan tiedusteluvaltuutetun toimivaltaan. Lisäksi valiokunnalla olisi 4 §:n mukaan laaja oikeus saada viranomaisilta selvitys. Laajaa toimivaltaa voidaan näiltä osin pitää välttämättömänä parlamentaarisen valvonnan asianmukaisen ja tehokkaan toteuttamisen kannalta.

Tietosuoja

Lakiehdotuksen 1 §:n 3 momentissa viitataan henkilötietolakiin sekä tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta annettuun lakiin, joiden kumoamista koskeva ehdotus on hallintovaliokunnan käsiteltävänä. Toisaalta EU:n yleisen tieto-

suoja-asetuksen 2 artiklan mukaan asetusta ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, jota toimivaltaiset viranomaiset suorittavat muun muassa yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelua ja tällaisten uhkien ehkäisyä varten. Siten myöskään tätä asetusta täydentävä tietosuojalaki (HE 9/2018 vp), joka on hallintovaliokunnan käsiteltävänä, ei tule sovellettavaksi tällaiseen tietojen käsittelyyn.

Ilman tietosuojaa koskevaa laintasoista erityissääntelyä tiedusteluvaltuutetun suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn ei kohdistuisi lainkaan perusoikeutena turvautuneen tietosuojan edellyttämää laintasoista sääntelyä. Tämän vuoksi lakiehdotuksen 1 §:n 3 momentin viittaus tulisi kohdentaa hallintovaliokunnassa käsiteltävänä olevaan erityislakiin henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (HE 31/2018 vp).

Tosin kyseistä erityislakia koskevan ehdotuksen 1 §:n 1 momentin 5 kohdan sisältämän rajoituksen vuoksi erityislaki ei ilmeisesti tulisi sovellettavaksi tiedusteluvaltuutetun toimintaan ja tiedustelutoiminnan valvontaan. Tällaista tietosuojan sääntelyaukkoa ei voida pitää asianmukaisena. Tämän vuoksi olisi perusteltua joko laajentaa tämän erityislain soveltamisalaa tiedusteluvaltuutetun toimintaan ja tiedustelun valvontaan yleensä tai lisätä tiedustelutoiminnan valvontaa koskevaan lakiin kyseisen erityislain soveltamista edellyttävä säännös.

Kantelu

Lakiehdotuksen 11 §:ään sisältyy erityissäännös kantelusta ja kantelumenettelystä. Koska tiedusteluvaltuutettu on valtion viranomainen, sen toimintaan tulee sovellettavaksi hallintolaki, sillä tiedusteluvaltuutettu ei ole sellainen ylin laillisuusvalvoja, jota tarkoitetaan hallintolain 4 §:n 2 momentissa.

Hallintolain 8 a luku sisältää perussäännökset hallintokantelusta, mutta lakiehdotuksen 11 §:ään sisältyy yleisluonteinen erityissäännös kantelusta. Kantelumenettelyä koskevien erityissäännösten sisällyttäminen säädettävään lakiin on tosin sinänsä mahdollista, mutta niiden suhde hallintolain säännöksiin voi ehdotetussa muodossa muodostua epäselväksi ja tulkinnanvaraiseksi. Tämän vuoksi lakiehdotuksen 11 §:n 2 ja 3 momentti voisi olla perusteltua korvata viittauksella hallintolain hallintokantelua koskeviin säännöksiin. Sen sijaan kuulemista edellyttävää lakiehdotuksen 13 §:ää voidaan pitää välttämättömänä, koska hallintokantelua koskeva menettelysääntely ja erityisesti hallintolain 53 b §:n 2 momentti ei sitä ehdottomasti edellytä.

Kansalaisuusvaatimus

Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus valtion virkamieslain 7 §:n muuttamiseksi siten, että vain Suomen kansalainen voidaan nimittää tiedusteluvaltuutetun virkaan. Tätä voidaan pitää perusteltuna ja myös perustuslain 125 §:n 1 momentin mukaisena, kun otetaan huomioon valtuutetun toimivaltaan kuuluva merkittävä julkisen vallan käyttö, kansallinen turvallisuus ja laaja-alainen tiedonsaanti kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisistä asioista.