

Veli-Pekka Viljanen

**HE 199/2017 vp LAIKSI TIEDUSTELUTOIMINNAN VALVONNASTA JA LAIKSI
VALTION VIRKAMIESLAIN 7 §:n MUUTTAMISESTA**

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 16.11.2018

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki tiedustelutoiminnan valvonnasta, jolla järjestettäisiin siviili- ja sotilastiedustelun laillisuusvalvonta ja säädettäisiin eräistä parlamentaariseen valvontaan liittyvistä kysymyksistä. Laillisuusvalvontaa varten perustettaisiin uusi valvontaviranomainen, tiedusteluvaltuutettu, joka olisi toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton, mutta työskentelisi tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä (5 §). Parlamentaarisesta valvonnasta vastaisi eduskuntaan perustettava uusi pysyvä valiokunta, tiedusteluvalvontavaliokunta (2 § 2 mom.).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on perustuslain 10 §:n muutosta käsitellessään pitänyt erityisen olennaisena huolehtia tiedustelutoiminnan osalta riittävistä oikeusturva- ja valvontajärjestelyistä. Valiokunnan mielestä kysymys tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmästä (laillisuusvalvonta ja parlamentaarinen valvonta) muodostuu näin hyvin tärkeäksi myös ehdotettujen siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksien kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä on välttämätöntä, että tiedustelutoimintaan liittyy tehokas ja kattava valvontajärjestelmä. Valiokunta totesi arvioivansa valvontaa koskevien järjestelyiden riittävyyttä yksityiskohtaisesti myöhemmin käsitellessään niitä koskevia esityksiä mietintöasioina (PeVM 4/2018 vp, s. 9).

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ilman tehokasta valvontaa ei viranomaisille voida antaa niin pitkälle perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia kuin hallituksen esityksissä 202/2017 vp ja 203/2017 vp ehdotetaan. Perustuslakivaliokunnan mielestä sekä ehdotetun siviilitiedustelulainsäädännön että sotilastiedustelulain säätäminen tavallisena lakina edellyttää, että myös valvontaa ja parlamentaarista valvontaa koskevat riittävät säännökset on jo hyväksytty, kun päätetään lopullisesti sotilastiedustelulain hyväksymisestä eduskunnan täysistunnossa (PeVL 35/2018 vp, s. 31, PeVL 36/2018 vp, s. 35).

Kokonaisarvioni mukaan ehdotetun valvontajärjestelmän, joka sisältää sekä tiedusteluvaltuutetun harjoittaman tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan että eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan harjoittaman parlamentaarisen valvonnan, voidaan katsoa perusteiltaan täyttävänä tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnalle asetettavat valtiosääntöiset vaatimukset. Tämä koskee niin ehdotetun tiedustelutoiminnan valvonnan perusratkaisuja kuin tiedusteluvaltuutetun ja eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan toimivaltuuksia.

2. Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta

Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa harjoittaa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta, jonka tehtävistä säädetään tarkemmin eduskunnan työjärjestyksessä. Koska tiedusteluvalvontavaliokunnan parlamentaarinen valvontatehtävä kohdistuu eduskunnan ulkopuolisiin tiedusteluviranomaisiin, ei ehdotettu 2 §:n 2 momentti riittävästi kuvaa valiokunnan parlamentaarista valvontatehtävää lain tasolla. Olen perustuslakivaliokunnalle puhemiesneuvoston ehdotuksesta eduskunnan työjärjestyksen muutokseksi (PNE 1/2018 vp) tänään antamassani lausunnossa tarkemmin perustellut kantaani ja esittänyt siinä, että osa nyt eduskunnan työjärjestykseen sijoitettavaksi ehdotetusta valiokunnan tehtäväkuvauksesta siirrettäisiin lakiin tiedustelutoiminnan valvonnasta.

3. Tiedusteluvaltuutetun tehtävät ja toimivalta

Tiedusteluvaltuutetun tehtävistä säädettäisiin lakiehdotuksen 7 §:ssä. Sen mukaan tiedusteluvaltuutetun tehtävänä on 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 kehittämis ehdotuksia.

Tiedustelutoiminnan valvonnan kannalta on tärkeää, että tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonta on kattavasti järjestetty. Tältä kannalta olennainen tehtäväsäännös on 7 §:n 1 kohta, jonka mukaan tiedusteluvaltuutetun tehtävänä on valvoa tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuutta. Perustelujen mukaan tiedustelumenetelmillä tarkoitettaisiin siviilitiedustelun osalta poliisilain 5 a luvussa mainittuja keinoja sekä laissa tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa

tarkoitettua tietoliikennetiedustelua, sotilastiedustelun osalta sotilastiedustelusta annettavan lain 4 luvussa säädetty toimivaltuudet (HE, s. 48-49).

Esityksen perusteluissa todetaan kuitenkin pykälän sanamuodon kanssa ristiriitaisesti, että tiedusteluvaltuutettu ”voisi valvoa tiedustelua ylipäättään eikä vain siviili- ja sotilastiedustelulain säädännössä mainittuja tiedustelumenetelmiä” (HE, s. 48). Sinänsä tällainen laaja tulkinta tiedusteluvaltuutetun laillisuusvalvonnan alasta olisi perusteltu valvonnan kattavuuden näkökulmasta. Mielestäni tämä tulisi kuitenkin kirjoittaa selvemmin säännöksen sanamuotoon niin, että valvonnan kohteena olisi selvästi sekä tiedustelutoiminnan että tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuuden valvonta.

Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan tehokkuus edellyttää, että tiedusteluvaltuutetulla on riittävät tiedonsaantioikeudet sekä toimivaltuudet valvontaa harjoittaessaan. Tältä osin lakiehdotuksen 8 ja 9 §:ssä säädetään asianmukaisesti tiedusteluvaltuutetun laajoista tiedonsaantioikeuksista ja oikeudesta saada selvitys viranomaisilta ja muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta. Valtuutetulla olisi myös laajat tarkastustoimivaltuudet (10 §). Hänelle voitaisiin tehdä kanteluja (11 §) ja tutkimuspyyntöjä (12 §). Tiedusteluvaltuutetulla olisi oikeus määrätä tiedustelumenetelmän käyttö keskeytettäväksi tai lopetettavaksi, jos hän katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa (15 §). Tiedusteluvaltuutettu voisi ilmoittaa asian esitutkintaan (16 §) ja antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle (17 §).

Kokonaisuudessaan tiedusteluvaltuutetulle annetaan siten varsin kattavat toimivaltuudet tehtävänsä hoitamiseksi. Pidän sääntelyä tältä osin valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisena.

Lakiehdotuksen 14 §:n mukaan tiedusteluvaltuutetulla tai hänen määräämällään virkamiehellä on oikeus olla läsnä käsiteltäessä tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa tuomioistuimessa. Perustuslakivaliokunta on tuoreessa lausunnossaan PeVL 36/2018 vp katsonut, että tiedusteluvaltuutetun asemasta tiedusteluvaltuutetun asemasta pitää säätää sotilastiedustelulain 113 §:ssä säädettyssä lupaprosessissa siten, että hänellä on oikeus ilmaista näkemyksensä hakemuksesta ennen kuin käräjäoikeus tekee päätöksensä (s. 34). Vastaavasti valiokunta on lausunnossaan PeVL 35/2018 vp todennut, että tiedusteluvaltuutetun asemasta pitää säätää poliisilain 5 a luvun 35 §:ssä tarkoitettussa lupaprosessissa siten, että hänellä on oikeus ilmaista näkemyksensä hakemuksesta ennen kuin käräjäoikeus tekee päätöksensä (s. 29).

4. Muita huomautuksia

Lakiehdotuksen 1 §:n 3 momentin mukaan tietosuojavaltuutetun toimivallasta henkilötietolaissa tarkoitettujen asioiden käsittelemisessä säädetään tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta annetussa laissa. Perustelujen mukaan momentissa tuotaisiin esille tietosuojavaltuutetun harjoittama ulkoinen laillisuusvalvonta. Tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavalla lailla ei muutettaisi tietosuojavaltuutetun tehtäviä ja toimivaltaa.

Eduskunta on 13.11.2018 hyväksynyt toisessa käsittelyssä hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 13/2018 vp) pohjalta tietosuojalain, jolla kumotaan sekä henkilötietolaki että laki tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta (37 § 2 mom.). Momentin säätäminen ehdotuksessa muodossa ei enää sen vuoksi ole mahdollista. Pidän ehdotetun kaltaista viittaussäännöstä tietosuojavaltuutetun toimivaltaan muutoinkin tässä yhteydessä tarpeettomana.