

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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

Tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa harjoittaisi eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta. Tiedusteluvalvontavaliokunta olisi uusi eduskunnan erikoisvaliokunta. Tämän uudentyyppisen valiokunnan perustaminen edellyttää eduskunnan työjärjestyksen muuttamista, jota ehdotetaan erillisellä eduskunnan puhemiesneuvoston ehdotuksella. Tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavassa laissa säädettäisiin tiedusteluvalvontavaliokunnalle laaja oikeus tietojen ja selvitysten saamiseen. Lisäksi laissa säädettäisiin tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvaltuutetun yhteistyöstä.

Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta huolehtisi uusi viranomainen, tiedusteluvaltuutettu. Valtuutetun tehtävänä olisi valvoa tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa. Tiedusteluvaltuutettu antaisi vuosittain kertomuksen toiminnastaan eduskunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle. Valtuutettu voisi antaa myös erillisen kertomuksen tärkeäksi katsomastaan asiasta. Valtuutetun tulisi myös viedä merkittävät valvontahavaintonsa tiedusteluvalvontavaliokunnan käsiteltäväksi.

Tiedusteluvaltuutetulle säädettäisiin vahvat toimivaltuudet laillisuusvalvonnassa. Valtuutetulla olisi laajat tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet sekä valtuudet määrätä tiedustelumenetelmän käyttö keskeytettäväksi tai lopetettavaksi, jos hän katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa. Valtuutettu voisi myös määrätä lainvastaisesti hankitut tiedot viipymättä hävitettäväksi. Tiedusteluvaltuutetulle voitaisiin tehdä kanteluja ja tutkimispyyntöjä.

Tiedusteluvaltuutettu toimisi tietosuoja-valtuutetun toimiston yhteydessä ja olisi toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Valtuutetun nimittäisi valtioneuvosto enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Tiedusteluvaltuutetulla olisi tarpeellinen määrä henkilöstöä, jonka valtuutettu itse nimittäisi. Tiedusteluvaltuutetulle ja tiedusteluvaltuutetun toiminnon henkilöstölle asetettaisiin vaatimus Suomen kansalaisuudesta. Tämän vuoksi ehdotetaan valtion virkamieslain muutosta.

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

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	4
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	4
2.1.1 Tiedustelutoiminnan käsitteet ja sääntely.....	4
2.1.2 Tiedustelutoiminnan lainsäädännön kehittäminen.....	6
2.1.3 Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta.....	7
2.1.4 Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonta.....	7
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	12
2.2.1 Tiedustelun valvontalainsäädäntö ja -järjestelmä eräissä Euroopan maissa.....	12
2.2.2 Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja EU:n oikeusjärjestys.....	25
2.3 Nykytilan arviointi.....	32
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	32
3.1 Tavoitteet.....	32
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	33
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	34
3.3.1 Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta.....	34
3.3.2 Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonta.....	35
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	36
4.1 Vaikutukset eduskunnan toimintaan.....	36
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	36
4.3 Vaikutukset yksilön asemaan.....	38
4.4 Taloudelliset vaikutukset.....	38
5 ASIAN VALMISTELU.....	40
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	40
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	40
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	41
YKSITYSKOHTAISET PERUSTELUT.....	42
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	42
1.1 Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta.....	42
1 luku Yleiset säännökset.....	42
2 luku Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta.....	43
3 luku Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonta.....	46
4 luku Erinäiset säännökset.....	69
1.2 Valtion virkamieslaki.....	69
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET.....	69
3 VOIMAANTULO.....	70
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	70
LAKIEHDOTUKSET.....	72
1. Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta.....	72
2. Laki valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta.....	77
LIITE.....	78
RINNAKKAISTEKSTI.....	78
2. Laki valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta.....	78

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman mukaan hallitus esittää säädösperustaa ulkomaantiedustelulle ja tietoliikennetiedustelulle (VNT 1/2015 vp, s. 33). Hallitus päätti strategiakokouksessaan 20.8.2015, että sisäministeriö ja puolustusministeriö käynnistävät siviili- ja sotilastiedustelua koskevan lainsäädännön valmistelun. Lisäksi oikeusministeriön tuli ryhtyä toimenpiteisiin luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa koskevan perustuslakisääntelyn tarkistamiseksi.

Oikeusministeriön 28.9.2015 asettama asiantuntijatyöryhmä julkaisi mietintönsä (Luottamuksellisen viestin salaisuus. Perustuslakisääntelyn tarkistaminen, oikeusministeriö, mietintöjä ja lausuntoja 41/2016) 11.10.2016. Mietinnön pohjalta on oikeusministeriössä valmisteltu virkатыönä hallituksen esitys Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan, että perustuslain 10 §:ään lisättäisiin uusi 4 momentti seuraavasti: ”Lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten torjunnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka seläisestä muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.”

Puolustusministeriön ja sisäministeriön 1.10.2015 asettamat työryhmät julkaisivat mietintönsä 19.4.2017 (Ehdotus sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi, työryhmän mietintö, puolustusministeriö, 2017; Siviilitiedustelulainsäädäntö, siviilitiedustelulakityöryhmän mietintö, sisäministeriön julkaisu 8/2017). Sisäministeriössä on valmisteltu työryhmän mietinnön pohjalta virkатыönä hallituksen esitys siviilitiedustelulainsäädännöksi. Puolustusministeriössä on vastaavasti valmisteltu hallituksen esitys sotilastiedustelulainsäädännöksi.

Siviili- ja sotilastiedustelun lainsäädäntöä ja perustuslain tarkistamista on valmisteltu samaan aikaan tämän tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan esityksen kanssa. Uuden tiedustelulainsäädännön voimaan tullessa siviili- ja sotilasviranomaiset saisivat uusia merkittäviä tiedustelutehtäviä ja -toimivaltuuksia. Kyse tulisi olemaan uudesta lainsäädännöstä, jolla olisi merkittäviä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeutena turvattuun yksityiselämän suojaan ja erityisesti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Tämän vuoksi on tarpeellista uudistaa myös tiedustelutoiminnan valvonta. Yksilön oikeusturvan takaamiseksi ja toiminnan luotettavuuden varmistamiseksi on välttämätöntä säännellä menettelyistä ja keinoista, joilla voidaan valvoa tiedusteluun liittyvien tiedonhankintakeinojen käyttöä tehokkaalla tavalla.

Oikeusministeriö asetti 17.10.2016 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella lainsäädäntö siviili- ja sotilasviranomaisten tiedustelutoiminnan valvonnan järjestämiseksi. Eduskunnan pääsihteerin 23.12.2016 asettamassa eduskunnan kanslian sisäisessä työryhmässä tuli puolestaan valmistella tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa koskeva sääntely. Oikeusministeriö tarkisti 9.2.2017 oman työryhmänsä asettamispäätöstä siten, että työryhmän tehtävä rajattiin tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevan sääntelyn valmisteluun.

Oikeusministeriön työryhmä julkaisi mietintönsä 19.4.2017 (Tiedustelutoiminnan valvonta. Työryhmän mietintö, oikeusministeriö, mietintöjä ja lausuntoja 18/2017). Työryhmä ehdotti tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavan lain säätämistä. Ehdotuksen mukaan tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta huolehtisi uusi viranomainen, tiedusteluvaltuutettu. Tiedusteluvaltuutettu toimisi tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä ja olisi toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Tiedusteluvaltuutetun tehtävänä olisi valvoa tiedustelumenetelmien käy-

tön lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa. Tiedusteluvaltuutetulla olisi vahva asema ja tehokkaat toimivaltuudet laillisuusvalvonnassa. Lisäksi laissa huolehdittaisiin yksilön oikeusaseman turvaamisesta tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnassa.

Eduskunnan kanslian työryhmä julkaisi mietintönsä 29.5.2017 (Tiedustelun parlamentaarinen valvonta — työryhmän mietintö, eduskunnan kanslian julkaisu 1/2017). Työryhmä ehdotti, että tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa varten perustettaisiin eduskuntaan uusi erikoisvaliokunta, tiedusteluvalvontavaliokunta. Työryhmä esitti, että tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävistä, toiminnasta ja poikkeuksellisesta luonteesta valiokuntalaitoksen osana säädettäisiin eduskunnan työjärjestyksessä (40/2000). Lisäksi se ehdotti, että tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavaan lakiin otettaisiin säännökset tiedusteluvalvontavaliokunnan laajasta oikeudesta tiedon ja selvitysten saamiseen sekä tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvaltuutetun välisestä yhteistyöstä.

Oikeusministeriön työryhmän ja eduskunnan kanslian työryhmän ehdotukset sovitettiin jatkovalmistelussa yhteen. Oikeusministeriössä on tältä pohjalta valmisteltu hallituksen esitys laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta. Lisäksi tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan järjestämiseksi eduskunnan kansliassa on valmisteltu puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta.

Kaikki tiedustelulainsäädännön valmisteluhankkeet toteutettiin 11.12.2015 asetetun parlamentaarisen seurantaryhmän seurannassa. Seurantaryhmän toimikautta pidennettiin 4.5.2017 tehdyllä päätöksellä tiedustelutoimintaa ja sen valvontaa koskevan lainsäädännön sekä perustuslain tarkistamisen jatkovalmistelua varten.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

2.1.1 Tiedustelutoiminnan käsitteet ja sääntely

Tiedustelutoiminnan ja sen valvonnan nykytilan hahmottaminen edellyttää aihepiiriin keskeisen terminologian selvittämistä. Tämä on tärkeää eritoten siksi, että tiedustelutoiminnasta ja sen eri osa-alueita kuvaavasta käsitteistöstä ei ole Suomessa säädetty laissa. Tiedustelutoiminnan käsitteet ovat siten osin vakiintumattomia. Keskeisten käsitteiden läpikäynnin yhteydessä tulevat samalla esille myös tiedustelutoimintaa harjoittavat tahot ja niiden toiminnan sääntely.

Tiedustelutoiminta on viranomaistoimintaa, jossa hankitaan, tuotetaan ja analysoidaan tietoa Suomeen ja sen väestöön mahdollisesti kohdistuvien uhkien tunnistamiseksi ja niiden torjumiseksi. *Tiedustelu* voidaan määritellä julkisiin ja ei-julkisiin lähteisiin kohdistuvaksi tiedonhankinnaksi, jonka tarkoituksena on kartoittaa ja lisätä ymmärrystä erilaisista uhista, riskeistä, mahdollisuuksista ja muutoksista niin maan sisällä kuin sen rajojen ulkopuolellakin (Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja, tiedonhankintalakityöryhmän mietintö, puolustusministeriö, 2015, s. 15). Tiedontarpeet kohdistuvat esimerkiksi turvallisuusympäristön kehitykseen ja valtiorjestyystä tai yhteiskunnan perustoimintoja vakavasti uhkaavan toimintaan. Tällaisia uhkia ovat muun muassa terrorismi, väkivaltainen radikalisoituminen ja ulkomaisten tiedustelupalvelujen toiminta. Pääosa tiedustelutiedosta saadaan julkisista lähteistä sekä kansainvälisen ja muun vapaaehtoisen yhteistyön kautta. Kansallisesta turvallisuudesta vastaavat viranomaiset harjoittavat lakisääteisten tehtäviensä hoitamisen edellyttämää tiedustelua. Tiedustelua varten ei kuitenkaan ole laissa säädettyjä toimivaltuuksia.

Tiedustelutoiminnan muotoja ovat siviili- ja sotilastiedustelu. *Siviilitiedustelu* on laajassa merkityksessään siviiliviranomaisen suorittamaa tiedustelua, jolla tuotetaan tietoa operatiivisen toiminnan ja ylimmän valtionjohdon päätöksenteon tueksi muista kuin sotilaallisen maanpuolustuksen kysymyksistä. (Ks. Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja, tiedonhankintalakityöryhmän mietintö, puolustusministeriö, 2015, s. 16.)

Sisäministeriön hallinnonalan viranomaiset vastaavat Suomessa kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien siviililuonteisten uhkien torjunnasta. Suojelupoliisi suorittaa toimialallaan tehtävnsä mukaista turvallisuustiedustelua sekä ylläpitää näin syntyvää valtion turvallisuusympäristön tilannekuvaa sekä raportoi tästä valtiojohdolle ja turvallisuusviranomaisille. (Ks. laki poliisin hallinnosta, 110/1992, 4 a ja 10 §.) Tilannekuvan ylläpitämisen, yhteensovittamisen ja välittämisen poikkihallinnollisia tehtäviä hoitaa puolestaan valtioneuvoston tilannekeskus (laki valtioneuvoston tilannekeskuksesta, 300/2017; ks. HaVM 6/2017 vp; HE 261/2016 vp).

Suojelupoliisille ei ole säädetty erityisiä toimivaltuuksia tiedusteluun liittyvään tiedonhankintaan. Sen tiedonhankintatoimivaltuudet perustuvat poliisia koskeviin yleislakeihin. Tiedonhankintatoimivaltuuksien käyttö on sidottu rikoksen ennalta estämiseen ja paljastamiseen. Poliisin toimivaltuuksista hankkia rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi tarvittavaa tietoa säädetään poliisilaissa (872/2011). Poliisin toimivaltuuksista hankkia rikosten selvittämiseksi tarvittavaa tietoa säädetään puolestaan esitutkintalaissa (805/2011) ja pakkokeinolaissa (806/2011). Poliisilain 4 luvussa säädetään teknisestä valvonnasta ja poliisin tiedonsaantioikeuksista ja 5 luvussa salaisista tiedonhankintakeinoista. (Ks. siviilitiedustelusta tarkemmin Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja, tiedonhankintalakityöryhmän mietintö, puolustusministeriö, 2015, s. 16; Siviilitiedustelulainsäädäntö, siviilitiedustelulakityöryhmän mietintö, sisäministeriön julkaisu 8/2017.)

Sotilastiedustelu on puolestaan sotilasviranomaisten suorittamaa tiedustelua, jolla tuotetaan strategista ja operatiivista toimintaympäristötietoa ja -arvioita ylimmän valtionjohdon ja puolustusvoimien johdon päätöksenteon tueksi. Sotilastiedustelu kohdistuu Suomen ulkopuoliseen toimintaympäristöön. Sotilastiedustelun kohteena ovat pääosin valtiotoimijat, erityisesti ulkomaiset sotilasorganisaatiot.

Puolustusministeriön hallinnonalalle kuuluva puolustusvoimien tiedustelu- ja valvontajärjestelmä seuraa Suomen turvallisuusympäristön kehitystä, määrittää ympäristön muutoksia ja tuottaa tietoa vallitsevasta tilanteesta. Järjestelmä antaa valtiojohdolle ennakkovaroituksen sotilaallisten uhkien kehittymisestä. Pääesikunnan alaisella puolustusvoimien tiedustelulaitoksella on sotilastiedustelutoiminnassa keskeinen rooli.

Sotilastiedustelusta ei ole nimenomaisia säännöksiä laissa. Sotilastiedustelu perustuu puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:n mukaisiin tehtäviin. Lain esitöiden mukaan tiedonhankinta on osa puolustusvoimien tehtäviä, mutta varsinaisista toimivaltuuksista siihen ei ole säädetty. (HE 264/2006 vp, s. 17–18). Puolustusvoimien vastatiedustelutehtävästä eli maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvästä rikosten ennalta estämisestä ja paljastamisesta Suomen alueella on sen sijaan säädetty sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa (255/2014). Puolustusvoimien toimivalta rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa on suojelupoliisille poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:ssä säädettyä yleistoimivaltaa rajatumpi ja koskee vain niitä rikoksia, jotka liittyvät sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan. Tämä toimivalta on rinnakkainen rikosten ennalta estämistä ja paljastamista koskevan suojelupoliisin yleistoimivallan kanssa, mutta ei rajoita suojelupoliisin yleistoimivaltaa. Suojelupoliisi vastaa puolustusvoimien sotilasvastatiedustelussa esille tulleen rikoksen selvittämisestä. (Ks. sotilastiedustelusta tarkemmin Suo-

malaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja, tiedonhankintalakityöryhmän mietintö, puolustusministeriö, 2015, s. 17, 25—26, 30; Ehdotus sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi, työryhmän mietintö, puolustusministeriö, 2017.)

Tiedustelutoimintaan liittyy laaja joukko muitakin käsitteitä, joiden keskinäissuhde tai yhteys siviili- ja sotilastiedusteluun ei ole yksiselitteinen. Lainvalvontaviranomaisen suorittamaa tiedustelua, jonka tarkoituksena on hankkia rikoksen estämisen, paljastamisen tai selvittämisen kannalta merkityksellistä tietoa rikollisista, rikoksista ja rikosenteko-olosuhteista, kutsutaan *rikostiedusteluksi*. Tiedustelua, jonka tarkoituksena on havaita, tunnistaa, ymmärtää ja torjua valtion sisäiseen tai ulkoiseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia, nimitetään *turvallisuustiedusteluksi*. Turvallisuustiedustelun tiedonhankinta kohdistuu laajaan toimintaympäristöön eikä se ole samalla tavalla rikossidonnaista kuin rikostiedustelu. *Tietoliikennetiedustelulla* tarkoitetaan puolestaan Suomen rajat ylittävissä tietoliikennekaapeleissa liikkuvaan tietoliikenteeseen kohdistuvaa tiedustelua. Tietoliikennetiedustelu on signaalitiedustelua, joka yleiskäsitteenä sisältää myös kuuntelutiedustelun, tietojärjestelmätiedustelun ja elektronisen mittaustiedustelun. *Ulkomaan tiedustelu* on kansallisen turvallisuuden kannalta olennaisen tiedon hankkimista ulkomaisista olosuhteista ja kohteista ylimmän valtionjohdon päätöksenteon tueksi. (Ks. suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja, tiedonhankintalakityöryhmän mietintö, puolustusministeriö, 2015, s. 16—17, 73.)

2.1.2 Tiedustelutoiminnan lainsäädännön kehittäminen

Suomessa ei ole säädetty siitä, mihin tiedustelutoiminnalla pyritään tai millaista tiedustelutoimintaa voidaan harjoittaa. Turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muutoksiin ja uusiin uhkiin vastaamisen on todettu vaativan laajaa keinovalikoimaa ja käytettävissä olevien keinojen kehittämistä. Sisäministeriössä ja puolustusministeriössä on valmisteltu ehdotukset siviili- ja sotilastiedustelun uusista laintasoisista toimivaltuuksista.

Sisäministeriössä on valmisteltu hallituksen esitys siviilitiedustelulainsäädännöksi, jossa ehdotetaan säädettäväksi poliisilakiin uusi 5 a luku sekä laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa. Tässä lainsäädännössä säädettäisiin siviilitiedustelussa käytössä olevista tiedustelumenetelmistä, toimivaltuuksien käytöstä päättämistä sekä tiedustelutoiminnassa noudatettavista periaatteista ja tämän toiminnan sisäisestä valvonnasta. Esitys sisältää säädöspohjan sekä ulkomaan tiedustelutoimivaltuuksille että kotimaassa käytettäville tiedustelutoimivaltuuksille. Siviilitiedusteluviranomaisena toimisi suojelupoliisi. Sääntely pohjautuisi menetelmällisesti poliisilain 5 luvussa säädettyihin salaisiin tiedonhankintakeinoihin, ja niistä säädettäisiin poliisilain uudessa 5 a luvussa. Toimivaltuudet nimettäisiin käyttötarkoituksensa mukaisesti tiedustelumenetelmiksi ja niiden käyttöperusteena olisi tiedon hankkiminen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Tiedustelumenetelmiä olisivat 5 luvussa säädettyjen keinojen lisäksi paikkatiedustelu, jäljentäminen, lähetyksen pysäyttäminen jäljentämistä varten ja tietoliikennetiedustelu. Tietoliikennetiedustelusta säädettäisiin omassa laissaan siihen liittyvien erityispiirteiden vuoksi.

Puolustusministeriön valmistelemassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sotilastiedustelusta. Esityksen tavoitteena on parantaa puolustusvoimien tiedonhankintaa puolustusvoimien tehtäviin liittyvistä vakavista kansainvälisistä uhista siten, että puolustusvoimilla olisi toimivaltuudet ulkomaan henkilötiedusteluun ja tietojärjestelmätiedusteluun sekä tietoliikennetiedusteluun. Sotilastiedustelusta annettavassa laissa säädettäisiin sotilastiedustelun kohteista ja tiedustelutoiminnassa noudatettavista periaatteista sekä toiminnan ohjauksesta ja sisäisestä valvonnasta. Sotilastiedusteluviranomaisia olisivat puolustusvoimien pääesikunta ja tiedustelulaitos. Laissa säädettäisiin viranomaisten käytössä olevista tiedustelumenetelmistä ja

toimivaltuuksien käytöstä päättämisestä sekä tiedustelutiedon ilmoittamisesta, tiedustelukielloista, kansainvälisestä yhteistyöstä ja tietojen rekisteröimisestä.

Oikeusministeriössä on puolestaan valmisteltu hallituksen esitys perustuslain 10 §:n muuttamisesta. Esityksen mukaan tietoa sotilaallisesta toiminnasta ja sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta, on välttämätöntä hankkia myös sellaisilla tavoilla, jotka saattavat rajoittaa luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa nykyaikaisessa viestinnässä. Luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa rajoittavista tiedustelutoimivaltuuksista ei ole kuitenkaan mahdollista säätää tavallisella lailla perustuslakia muuttamatta. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan perustuslain 10 §:ään lisättäväksi uusi hyväksyttävä peruste luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamiselle, ”tiedon hankkiminen sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta”. Esityksessä korostetaan sitä, että tiedustelutoimintaa koskevassa lainsäädännössä on säädettävä riittävästä oikeusturva- ja valvontajärjestelyistä. Näiden vaatimusten mukaisesti tiedustelutoiminnan valvonnan tulisi olla tehokasta ja asianmukaisesti järjestettyä.

2.1.3 Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta

Tiedustelutoiminnan parlamentarisella erityisvalvontaelimellä tarkoitetaan parlamentaarista valvontaa varten nimenomaisesti muodostettua valvontaelintä, jonka kokoonpanoon vaikuttaa parlamentin kokoonpano. Suomessa ei ole sellaista parlamentaarista valvontaelintä, jonka laissa säädettyinä nimenomaisena tai yksinomaisena tehtävänä olisi valvoa tiedustelutoimintaa. Parlamentaarinen valvonta toteutuu eduskunnan ja sen valiokuntien toiminnan ja tietojensaantioikeuden kautta. Perustuslain 47 §:n mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai eduskunnan muu toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot. Valiokunnalla on lisäksi oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialansa kuuluvasta asiasta. Valiokunta voi selvityksen johdosta antaa asiasta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle.

Nykyisin eduskunnan valiokunnista perustuslaki-, ulkoasiain-, hallinto- ja puolustusvaliokunnat kohdistavat suojelupoliisin ja sotilasviranomaisten toimintaan parlamentaarista valvontaa. Suojelupoliisi informoi perustuslaki-, hallinto- ja ulkoasiainvaliokuntia Suomen turvallisuustilanteen kehittymisestä. Sotilastiedustelun osalta puolustusvoimien tiedustelulaitos informoi eduskunnan valiokuntia tarpeen mukaan. Monet valiokunnissa käsiteltävät puolustushallinnon alan asiat perustuvat tiedustelutietoon. Valiokuntien harjoittama valvonta on pääosin yleispiirteistä, ja sen sisältö ja muodot vaihtelevat valiokunnittain. Perustuslakivaliokunta tapaa suojelupoliisin johtoa joitakin kertoja vaalikaudessa. Kyse on viime vuosina ollut lähinnä siitä, että suojelupoliisi esittelee kansanedustajille työtään yleisellä tasolla. Puolustusvaliokunnan harjoittama parlamentaarinen valvonta on yleensä tapauskohtaista. Lisäksi puolustusvaliokunta järjestää asiantuntijakuulemisia tietyistä teemoista. Sisäistä turvallisuutta käsittelevänä valiokuntana hallintovaliokunnalla on tiivistä vuorovaikutusta suojelupoliisin ja muiden poliisitoiminnan yksiköiden kanssa, ja toiminta sisältää myös valvonnallisia elementtejä. Mikäli tiedusteluun liittyy ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäviä seikkoja, asiaa käsitellään ulkoasiainvaliokunnassa ja niissä valiokunnissa, joiden toimialaan asia liittyy.

2.1.4 Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonta

2.1.4.1 Ylimpien laillisuusvalvojen harjoittama valvonta

Ylimpien laillisuusvalvojen, eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin, keskeisiä toimintamuotoja ovat kantelujen tutkiminen, omat aloitteet ja tarkastustoi-

HE 199/2017 vp

mintu. Ylimmät laillisuusvalvojat voivat myös määrätä suoritettavaksi poliisilain mukaisen poliisitutkinnan tai esitutkintalain mukaisen esitutkinnan heidän tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi. Ne voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi.

Ylimpien laillisuusvalvojen laillisuusvalvonta kohdistuu myös siviili- ja sotilasviranomaisten toimintaan ja niille kuuluvien toimivaltuuksien käyttöön. Poliisitoimintaa koskevat asiat ja ratkaisut ovat oikeusasiamiehen kansliassa ja oikeuskanslerin virastossa yksi suurimmista asiaryhmistä. Suojelupoliisia koskevia asioita on kuitenkin ollut varsin vähän. Ylimmistä laillisuusvalvoista tiedustelutoiminnan valvontaa suorittaa nykyään ennen muuta oikeusasiamies. Poliisin toimintaan kohdistuvassa oikeusasiamiehen valvonnassa korostuu salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan valvonta. Oikeusasiamies valvoo salaisia tiedonhankintakeinoja pääasiassa tarkastuksin ja muuna oma-aloitteisena valvontana. Kanteluita salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä tehdään vain kymmenkunta vuodessa. Yksittäisissä tapauksissa myös oikeuskansleri käyttää toimivaltaansa ja ottaa tutkittavakseen tiedustelutoimintaan kuuluvia tai siihen liittyviä asioita.

Sisäministeriön on annettava oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus sekä salaisista pakkokeinoista että salaisista tiedonhankintakeinoista. Kertomusten tulee kattaa myös näiden keinojen valvonta. (Ks. poliisilaki 5 luku 63 §; pakkokeinolaki 10 luku 65 §.)

Oikeusasiamiehen valvonnan yhdeksi erityiskohteeksi on määritelty varusmiesten, muiden asepalvelusta suorittavien ja kriisinhallintahenkilöstön kohtelu. Lisäksi puolustusvoimiinkin kohdistuvassa oikeusasiamiehen valvonnassa korostuu salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan valvonta. Sotilaskurinpäidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain 129 §:n mukaan puolustusministeriö antaa oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksen lain 37 §:ssä mainittujen salaisten pakkokeinojen ja 89 §:n 1 momentissa mainittujen salaisten tiedonhankintakeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta. Kertomus toimitetaan lisäksi tiedoksi suojelupoliisille.

Oikeusasiamies antaa eduskunnalle joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että kertomukseen sisällytetään telepakkokeinoja ja peitetoimintaa varten oma jaksensa (PeVM 15/2002 vp). Perustuslakivaliokunta on useita kertoja todennut, että oikeusasiamiehelle on ollut tärkeä rooli telepakkokeinojen valvonnassa ja valvontajärjestelmien kehittämisessä (PeVM 8/2007 vp; PeVM 17/2006 vp; PeVM 16/2006 vp). Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta voi valiokunnan mukaan toisaalta kuitenkin ainoastaan täydentää hallinnon sisäisiä valvontamekanismeja. Valiokunta on todennut olevan syytä huolehtia siitä, että telepakkokeinojen käyttöön liittyvän oikeussuojajärjestelmän — etenkin tuomioistuimen lupamenettelyn, viranomaisten sisäisen valvonnan ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan — toimivuus varmistetaan sekä säädösten osalta että käytännössä (PeVL 32/2013 vp).

Oikeusasiamiesinstituution tehtäväkenttä on kaikkiaan hyvin laaja. Oikeusasiamiehelle on viime vuosina säädetty eräisiin ihmisoikeussopimuksiin liittyviä uusia valvontatehtäviä. Oikeusasiamiehen harjoittama valvonta on jälkikäteistä ja luonteeltaan yleistä. Oikeusasiamies ei voi ryhtyä ohjaamaan viranomaisten toimintaa tai muutoinkaan olla keskeinen rajojen asettaja, joka korjaisi lainsäädännön heikkouksia. Oikeusasiamiehelle annettavat kertomukset ja selvitykset ovat tarpeellisia, mutta eivät ratkaise valvonnan ja oikeusturvan ongelmia. (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2015, K 11/2016 vp, s. 181.)

2.1.4.2 Erityisvaltuutettujen harjoittama valvonta

Ylimpien laillisuusvalvojen lisäksi niin sanotut erityisvaltuutetut, kuten tasa-arvovaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja tietosuojavaltuutettu, valvovat ulkoisina laillisuusvalvojina viranomaistoiminnan lainmukaisuutta.

Tasa-arvovaltuutetun tehtävistä säädetään laissa tasa-arvovaltuutetusta (1328/2014). Mainitun lain 2 §:n mukaan tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on valvoa tasa-arvolain sekä ensisijaisesti syrjinnän kiellon ja syrjivän ilmoittelun kiellon noudattamista, aloittein, neuvoin ja ohjein edistää tasa-arvolain tarkoituksen toteuttamista, antaa tietoja tasa-arvolainsäädännöstä ja sen soveltamiskäytännöstä sekä seurata tasa-arvon toteutumista yhteiskuntaelämän eri aloilla. Tasa-arvovaltuutettu toimii oikeusministeriön yhteydessä ja on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

Oikeusministeriön yhteydessä toimii myös toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton yhdenvertaisuusvaltuutettu. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävistä säädetään laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014). Lain 3 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa yhdenvertaisuuslain (1325/2014) noudattamista sen mukaan kuin sanotussa laissa säädetään sekä yleisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää. Lain 18 §:n 1 momentissa säädetään yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävästä valvoa yhdenvertaisuuslakia ja 3 momentissa rajataan valvonnan ulkopuolelle tasavallan presidentti, valtioneuvoston yleisistunto, tuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet sekä valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan valtuutettu toimii myös kansallisena ihmiskaupparaportoijana. Tehtäviensä hoitamiseksi yhdenvertaisuusvaltuutettu laatii ja teettää selvityksiä, julkaisee raportteja sekä tekee aloitteita, antaa neuvoja ja lausuntoja sekä edistää tiedotusta, kasvatusta ja koulutusta. Lisäksi valtuutettu osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön ja seuraa toimialallaan Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta sekä ihmiskauppaan liittyviä ilmiöitä.

Erityisvaltuutetuista tiedustelutoimintaan läheisesti liittyviä valvontavaltuuksia on ennen muuta tietosuojavaltuutetulla. Tietosuojavaltuutetun tehtävistä säädetään laissa tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta (389/1994). Lain 5 §:n mukaan tietosuojavaltuutetun tehtävänä on käsitellä ja ratkaista henkilötietojen ja luottotietojen käsittelyä koskevat asiat siten kuin henkilötietolaissa (523/1999) ja luottotietolaissa (527/2007) säädetään sekä hoitaa muut näistä laeista johtuvat tehtävät. Valtuutetun kuuluu myös seurata toimialallaan tietojen käsittelyn yleistä kehitystä ja tehdä tarpeelliseksi katsomiaan aloitteita. Käytännössä tietosuojavaltuutettu antaa yleistä ohjausta ja neuvontaa sekä toimii yhteistyössä eri sidosryhmien kanssa, antaa ratkaisuja, valvoo ja tekee tarkastuksia, on kuultavana ja antaa lausuntoja, tiedottaa sekä tekee kansainvälistä yhteistyötä.

Henkilötietolain 39 §:n mukaan tietosuojavaltuutetulla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tiedot käsiteltävistä henkilötiedoista sekä kaikki tiedot, jotka ovat tarpeen henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden valvonnassa. Tietosuojavaltuutetulla on siten oikeus tarkastaa sellaisiakin henkilörekistereitä, joihin yksilöt eivät pääse. Tietosuojavaltuutettu voi rekisteröidyn pyynnöstä tarkastaa näiden tietojärjestelmien rekisteröityä koskevien tietojen lainmukaisuuden. Suojelupoliisin ja puolustusvoimien tietojärjestelmät ovat suurelta osin tällaisen välillisen tarkastusoikeuden piirissä (ks. esim. laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa, 761/2003, 45 § 2 momentti). Tarkastuspyynnön perusteella henkilö saa vain sellaisia tietoja, joihin hänellä on asianosaisjulkisuuden nojalla oikeus (HE 66/2012 vp, s. 41). Käytännössä valtuutettu ilmoittaa tarkastuspyynnön tehneelle, onko asiassa tarkastuksen perusteella ilmennyt huomautettavaa. Tietosuojavaltuutettu on tehnyt vuosittain yhdestä kymmeneen tar-

kastusta sekä suojelupoliisiin että puolustusvoimiin pääasiassa tarkastuspyyntöjen johdosta. Yhdellä käynnillä on tarkastettu useita tarkastuspyynnön tehneiden henkilöiden henkilötietojen käsittelyä.

2.1.4.3 Suojelupoliisiin kohdistuva ja sen suorittama sisäinen laillisuusvalvonta

Suojelupoliisin suorittamaa tiedustelutoimintaa valvotaan samoin kuin sen muutakin toimintaa. Suojelupoliisin hallinnollinen asema muuttui Poliisihallituksen alaisuudesta sisäministeriön alaiseksi poliisin valtakunnalliseksi yksiköksi 1.1.2016 lukien. Tällöin myös vastuu suojelupoliisin laillisuusvalvonnasta siirtyi sisäministeriölle. Sisäministeriö vastaa poliisin hallinnosta annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaan poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta. Sisäasiainministeriön työjärjestyksestä annetun sisäministeriön asetuksen (1078/2013) 13 §:n 2 momentin mukaan ministeriön poliisiosasto käsittelee poliisin laillisuusvalvontaan kuuluvat asiat. Poliisiosasto ei ole osa poliisiorganisaatiota, mutta sen harjoittamaa valvontaa ei voida pitää varsinaisesti ulkoisena laillisuusvalvontana. Poliisiosasto toteuttaa laillisuusvalvontaansa sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaohjeen (SMDno-2016-329) mukaisesti. Poliisiosaston suorittama laillisuusvalvonta tarkoittaa muun ohella hallintokantelujen ja kansalaispalautteen käsittelyä ja huomioon ottamista, lausuntojen antamista erityisesti ylimmille laillisuusvalvojille, tarkastustoimintaa ja henkilötietojen käsittelyn valvontaa.

Sisäministeriön laillisuusvalvontaohjeessa on erillinen suojelupoliisia koskeva osuus. Poliisiosasto tekee suojelupoliisiin kaksi säännönmukaista tarkastusta vuosittain. Ensimmäisessä tarkastuksessa käsitellään salaiset pakkokeinot ja salainen tiedonhankinta sekä keinojen käytön valvonta. Toisessa tarkastuksessa käydään läpi muut asiat kuten henkilötietojen käsittely. Tarkastuksesta laaditaan tarkastuskertomus, joka on lähtökohtaisesti julkinen mutta johon voi sisältyä salassa pidettäviä osuuksia tai liitteitä. Merkittävistä virheistä ja puutteista sekä lainvastaisesta toiminnasta on ilmoitettava viipymättä poliisiosaston osastopäällikölle. Poliisiosasto teki ensimmäisen suojelupoliisiin kohdistuvan laillisuusvalvontatarkastuksen helmikuussa 2016. Tämän kaksipäiväisen tarkastuksen kohteena olivat salaiset pakkokeinot ja salainen tiedonhankinta. Tarkastuksesta laadittiin julkinen tarkastuskertomus, johon sisältyi salassa pidettävä liite. Tarkastuskertomus liitteineen toimitettiin tiedoksi eduskunnan oikeusasiamiehelle. Tarkastuksen johdosta annettiin toimenpidesuosituksia. Varsinaisen tarkastuksen jälkeen tehtiin myös erillinen jatkotarkastus.

Suojelupoliisin sisällä suojelupoliisin päällikkö vastaa laillisuusvalvonnan järjestämisestä, sen resursoinnista ja kehittämisestä. Suojelupoliisin päällikön tulee valvoa, että suojelupoliisissa tehdään säännönmukaisia laillisuustarkastuksia ja muuta laillisuusvalvontaa sisäministeriön laillisuusvalvontaohjeen ja suojelupoliisin oman ohjeistuksen mukaisesti (ks. Suojelupoliisin sisäinen laillisuusvalvonta, määräys, Dnro 20/2017). Suojelupoliisi tekee säännönmukaisia vuosittaiseen suunnitelmaan perustuvia sisäisiä laillisuusvalvontatarkastuksia. Suojelupoliisi laatii vuosittain suojelupoliisin päällikön vahvistaman tarkastussuunnitelman, joka toimitetaan tiedoksi sisäministeriön poliisiosastolle. Laillisuusvalvontatarkastuksesta laaditaan tarkastuskertomus. Kertomus käsitellään sillä tasolla, jolla on myös toimivalta päättää tarkastuksen aiheuttamista toimenpiteistä. Merkittävistä virheistä ja puutteista sekä lainvastaisesta toiminnasta on ilmoitettava viipymättä suojelupoliisin päällikölle. Tarkastushavaintojen käsittely, määrättävät toimenpiteet ja toimenpiteiden toteutuksen seuranta on dokumentoitava. Suojelupoliisin sisäisessä laillisuusvalvonnassa kiinnitetään erityistä huomiota salaisiin pakkokeinoihin ja salaisiin tiedonhankintakeinoihin sekä henkilötietojen ja asiakirjojen käsittelyyn.

Pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 65 §:n mukaan poliisin salaisten pakkokeinojen käyttöä valvovat niitä käyttävien yksiköiden päälliköt ja Poliisihallitus alaistensa yksiköiden osalta. Suojelupoliisin osalta valvontaa suorittaa sisäministeriö. Vastaava järjestely on käytössä sa-

laisten tiedonhankintakeinojen valvonnassa poliisilain 5 luvun 63 §:n mukaisesti. Käytännössä merkittävä osa salaisten tiedonhankintakeinojen valvonnasta tehdään Poliisihallituksen lisäksi poliisilaitosten oikeusyksiköissä.

Salaisen tiedonhankinnan valvonnasta säädetään lisäksi esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (122/2014) 3 luvun 21 §:ssä. Pykälän mukaan Poliisihallitus asettaa salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä seuraamaan ryhmän, jonka jäseniksi voidaan määrätä Poliisihallituksen, Keskusrikospoliisin, suojelupoliisin ja poliisilaitoksen edustajat. Ryhmän jäseneksi kutsutaan sisäministeriön edustaja, rajavartiolaitoksen esikunnan nimeämä rajavartiolaitoksen edustaja, pääesikunnan nimeämä puolustusvoimien edustaja ja Tullin edustaja. Ryhmän tehtävänä on muun muassa toiminnassa ja yhteistyössä havaittujen laillisuusvalvonnan kannalta tärkeiden seikkojen käsitteleminen ja raportointi Poliisihallitukselle ja eduskunnan oikeusasiamiehelle annettavien kertomusten valmistelun yhteensovittaminen.

Suojelupoliisi noudattaa poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestämisestä, käytöstä ja valvonnasta annettua Poliisihallituksen määräystä (POL-2014-3305) eräin täsmennyksin. Suojelupoliisiin on muodostettu määräyksen mukainen vastuuhenkilöjärjestelmä. Vastuuhenkilöt valvovat salaisia pakkokeinoja ja salaista tiedonhankintaa ennakkollisesti ja reaaliaikaisesti. Pakkokeinokirjaukset ja niiden oikeudellinen perusta tarkastetaan reaaliaikaisesti. Tämän lisäksi suojelupoliisin laillisuusvalvoja tarkastaa puolivuositain kattavasti muun muassa Salaisten pakkokeinojen asianhallintajärjestelmän (Salpa) kautta hoidettavat salaiset pakkokeinot ja salaiset tiedonhankintakeinot.

Suojelupoliisi soveltaa henkilötietojen käsittelyn valvonnassa sisäministeriön laillisuusvalvontaohjeen lisäksi Poliisihallituksen laillisuusvalvontaohjetta (Sisäinen laillisuusvalvonta ja eräät muut oikeudelliset asiat poliisissa, POL-2016-17212). Ohjeistuksessa on edellytetty rekisterinpidon ja henkilötietojen käsittelyn valvonnan järjestämisestä. Valvontaa suorittavilta edellytetään riittävää osaamista tietojärjestelmien käytöstä ja henkilötietojen käsittelystä ja riittäviä käyttöoikeuksia valvonnan suorittamiseksi.

2.1.4.4 Sisäinen laillisuusvalvonta puolustusvoimissa

Puolustusvoimista annetun lain 24 §:n 1 momentin mukaan puolustusvoimat on hallinnollisesti puolustusministeriön alainen. Puolustusministeriön työjärjestyksestä annetun puolustusministeriön asetuksen (1337/2011) 8 §:n mukaan sisäisen valvonnan tavoitteena on varmistaa muun ohella se, että toiminnassa ja taloudessa noudatetaan voimassa olevia säädöksiä ja määräyksiä. Sisäisen valvonnan järjestelyistä vastaavat kansliapäällikkö ja toimintayksiköt omalla tehtäväl alueellaan. Asetuksen 21 §:n mukaan lainvalmistelu- ja oikeusyksikön yhtenä tehtävänä on ministeriön ja hallinnonalan laillisuusvalvonta. Merkittävät laillisuusvalvonta-asiat ratkaisee kuitenkin 41 §:n mukaan kansliapäällikkö.

Sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain 127 §:n mukaan puolustusvoimien johto valvoo puolustusvoimien rikostorjuntaa. Lisäksi tiedusteluosaston osastopäällikkö valvoo rikosten ennalta estämistä ja paljastamista. Lain 128 §:ssä säädetään puolustusministeriön valvonnasta. Säännöksen mukaan rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa käytetyistä salaisista tiedonhankintakeinoista laadittu pöytäkirja on toimitettava puolustusministeriölle. Puolustusministeriölle on lisäksi toimitettava tiedot yhteiskunnallisesti, taloudellisesti tai vakavuudeltaan merkittävistä puolustusvoimien rikostorjuntaan liittyvistä asioista. Salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käytön järjestämisessä ja valvonnassa sekä toimenpiteiden kirjaamisessa ja valvontaa varten annettavissa selvityksissä noudatetaan 128 §:n 3 momentin mukaan muutoin mitä pakkokeinolaisissa ja poliisilaisissa sekä niiden

nojalla säädetään. Sotilasvastatiedustelun tekemästä rikostorjunnan valvonnasta on säädetty erikseen.

Sisäinen laillisuusvalvonta kohdistetaan kattavasti puolustusvoimien toiminnan eri osa-alueisiin. Sisäinen laillisuusvalvonta toimii lähellä konkreettista käytännön toimintaa. Puolustusvoimien sisäinen laillisuusvalvonta voidaan jakaa kahteen eri kokonaisuuteen. Laillisuusvalvontaa suoritetaan ensinnäkin osana hallintoyksikön johtamista yleisenä toiminnan laillisuuden seurantana. Kunkin esimiehen virkavelvollisuutena on päivittäisessä johtamistyössään puuttua lainvastaisiin toimintatapoihin. Sisäiseen valvontaan kuuluu lisäksi muun muassa henkilökunnan koulutus, vertaisvalvonta sekä operatiiviset ohjeet. Kukin sotilasesimies vastaa hänelle sotilaskurinpidoista ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain mukaan kuuluvista kurinpitomenettelyn valvontatehtävistä. Näissä tehtävissä kurinpitoesimiehiä avustavat sotilaslakimiehet ja oikeusupseerit.

Toisena kokonaisuutena on erityinen laillisuusvalvonta, joka on puolustusvoimista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1319/2007) säädetty puolustusvoimien asessorin tehtäväksi. Asetuksen 5 §:n 1 momentin mukaan puolustusvoimien asessori ohjaa ja valvoo puolustusvoimien toiminnan lainmukaisuutta ja sotilasoikeudenhoitoa. Asessori valvoo sotilaskurinpidoista ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain 35 §:n nojalla pääesikunnan suorittamaa rikosten selvittämistä. Pääesikunnan tiedusteluosaston osastopäällikkö puolestaan valvoo lain 86 §:n mukaista rikosten ennalta estämistä ja paljastamista.

Sisäisen laillisuusvalvonnan keskeiset toimenpiteet valmistelee ja esittelee asessorille pääesikunnan oikeudellisen osaston apulaisosastopäällikkö, laillisuusvalvontasektorin sektorijohdaja tai laillisuusvalvontatehtäviä hoitava sotilaslakimies. Laillisuusvalvonnan käytännön toimeenpanosta huolehtii keskeisenä toimijana pääesikunnan oikeudellinen osasto. Oikeudellisen toimialan sotilaslakimiehet ja joukko-osastojen oikeusupseerit raportoivat laillisuusvalvonnasta pääesikunnan oikeudelliselle osastolle. Pääesikunnan oikeudellinen osasto voi suorittaa laillisuusvalvontaan liittyviä kyselyjä ja tehdä omasta aloitteestaan itse tai yhteistyössä sidosryhmiensä kanssa tarpeellisia tutkimuksia ja muistioita laillisuusvalvontaan kuuluvista asioista. Pääesikunnan oikeudellinen osasto voi käsitellä asevelvollisten, puolustusvoimien henkilökunnan tai muiden tahojen tekemiä laillisuuskysymyksiin liittyviä aloitteita ja kysymyksiä. Se voi tehdä havaintojensa perusteella aloitteita lainsäädännön ja hallinnollisten määräysten ja ohjeiden muuttamiseksi tai laatimiseksi.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

2.2.1 Tiedustelun valvontalainsäädäntö ja -järjestelmä eräissä Euroopan maissa

2.2.1.1 Yleistä ulkomaisen lainsäädännön tarkastelusta

Seuraavassa esitellään tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan ja laillisuusvalvonnan järjestämistä eräissä Euroopan maissa. Tarkasteltavia maita ovat Ruotsi, Norja, Tanska, Alankomaat, Saksa, Sveitsi, Ranska ja Italia. Tarkasteltavissa maissa on säädetty erityistä lainsäädäntöä tiedustelutoiminnasta. Useiden tarkasteltavaksi valittujen maiden tiedustelulainsäädäntö on myös ollut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen arvioitavana.

2.2.1.2 Ruotsi

Ruotsissa puolustushallinnon tiedustelutoiminnasta säädetään sotilastiedustelusta annetulla yleislailla (Lag om försvarsunderrättelseverksamhet, 2000:130) ja sitä täydentävällä asetuksella (Förordning om underrättelseverksamhet, 2000:131). Tiedustelutoiminnan erityislakeja ovat

muun muassa laki henkilötietojen käsittelystä puolustustiedustelutoiminnassa (Lag om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst, 2007:258) ja laki peitehenkilöllisyydestä (Lag om kvalificerade skyddsidentiteter, 2006:939). Signaalitiedustelusta on annettu oma yleislakinsa (Lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, 2008:717), jota tarkennetaan asetuksella (Förordning om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, 2008:923). Tämä säädöskokonaisuus täydentyy muun ohella lailla puolustustiedustelutuomioistuimesta (Lag om Försvarsunderrättelsesdomstol, 2009:966) ja lailla henkilötietojen käsittelystä signaalitiedustelutoiminnassa (Lag om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet, 2007:259).

Ruotsissa sotilastiedustelua harjoittavat puolustusvoimien (Försvarsmakten) tiedustelu- ja turvallisuuspalvelu (Militära Underrättelse- och Säkerhetstjänsten, MUST), puolustusvoimien radiolaitos (Försvarets radioanstalt, FRA), puolustusvoimien materiaalilaitos (Försvarets materielverk, FMV) ja kokonaisuutensa puolustuksen tutkimusinstituutti (Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI), jotka ovat puolustusministeriön (Försvarsdepartementet) alaisia. Ruotsin hallitus linjaa tätä toimintaa. Hallituksen nimeämät viranomaiset voivat hallituksen päättämässä puiteissa antaa määräyksiä tiedustelutoiminnan kohdentamisesta. Puolustusministeriön alaisuudessa toimii tiedustelua seuraava, ohjaava ja kehittävä tiedustelutoiminnan kanslia (Sekretariatet för underrättelsefrågor, SUND). Ulkomaan henkilötiedustelua harjoittaa puolustusvoimien erityisen tiedonhankinnan toimisto (Kontoret för särskild inhämtning, KSI), jonka toiminta on erittäin salaista.

Ruotsissa ei ole parlamentaarista valvontaelintä, jonka yksinomaisena tai pääasiallisena tehtävänä olisi tiedustelutoiminnan valvonta. Periaatteessa valvonta kuuluu parlamentin puolustusvaliokunnalle, sillä ulkomaantiedustelusta vastaavat viranomaiset kuuluvat puolustusministeriön alaisuuteen. Tiedustelua harjoittavilla viranomaisilla on velvollisuus raportoida puolustusministeriölle toiminnan yleisestä suuntautumisesta, kansainvälisestä yhteistyöstä sekä henkilö- ja signaalitiedustelulla tehtävästä tiedustelusta (Regeringens proposition 2006/07:63). Tiedusteluviranomaisten tulee lisäksi tehdä vuosittain julkinen yleiskatsaus menneen vuoden tiedustelutoiminnastaan. Valvonta toteutuu käytännössä siten, että puolustusvaliokunta käsittelee vuosittain hallituksen parlamentille signaalitiedustelusta antaman selonteon.

Laillisuusvalvonnasta vastaa Ruotsissa valtion tiedustelutarkastus (Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, SIUN). SIUN on lautakuntamuotoinen elin, jossa on viisi jäsentä sekä puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja. Kahden viimeksi mainitun on tullut toimia tuomareina. Ruotsin hallitus nimittää lautakunnan jäsenet parlamenttiryhmien asettamista ehdokkaista. Jäsenet ovat yleensä olleet entisiä kansanedustajia. SIUNin toimintaa tukee pysyvä sihteeristö, jossa toimi vuoden 2015 tietojen mukaan kuusi työntekijää. Tiedustelutarkastuksen tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään laissa puolustustiedustelutoiminnasta, laissa signaalitiedustelusta puolustustiedustelutoiminnassa ja SIUNin tehtäviä koskevassa asetuksessa (Förordning med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, 2009:969).

SIUN valvoo lain noudattamista, tiedustelun kohdentamista ja tiedonhankinnassa käytettyjä menetelmiä. Lisäksi SIUN valvoo tiedustelupalveluiden henkilöstön rekrytointia ja koulutusta koskevien periaatteiden noudattamista. Havaitsemiensa tiedustelutoiminnan puutteiden perusteella SIUN antaa tarkastuksen kohteelle ja tarvittaessa hallitukselle ehdotuksia ongelmakohtien korjaamiseksi. Mahdollisista rikoksista se ilmoittaa valtakunnansyyttäjälle tai muulle toimivaltaiselle viranomaiselle. Valtion vahingonkorvausvastuun mahdollisesti perustavista seikoista SIUN ilmoittaa oikeuskanslerille ja tietosuojakysymyksistä tietosuojavalvontaviran-

omaiselle (Datainspektionen). Ennen tällaisten ilmoitusten tekemistä SIUNin on neuvoteltava asianosaisen tiedusteluviranomaisen kanssa.

SIUNille on osoitettu lisäksi signaalitiedustelun valvontatehtäviä. Signaalitiedustelussa käytettävät hakuehdot hyväksyy puolustustiedustelutuomioistuin (Försvarsunderrättelseedomstolen). Puolustustiedustelutuomioistuin on erityistuomioistuin, jonka tehtävänä on tarkistaa signaalitiedustelulupahakemuksia. Vain SIUNilla on pääsy operaattoreiden yhteyspisteisiin viemään tietoliikenteeseen. Sen tehtävänä on erotella ja luovuttaa FRA:lle pääsy tuomioistuimen luvassa yksilöityihin kaapelin kuituihin. FRA raportoi signaalitiedustelulla hankitut tiedot toimeksiantajalle sekä laissa määritellyin edellytyksin muille viranomaisille. (Ks. Lag om signalspanning i försvarsunderrättelseverksamhet 12 §. Kyseessä on lailla 2009:967 tehty muutos, jota koskee Regeringens proposition 2008/09:201.) FRA:lla on velvollisuus antaa selvitys tiedustelutarkastukselle luonnolliseen henkilöön viittaavista hakuehdoista (ks. Regeringens proposition 2006/07:63, s. 76—77). SIUN valvoo etenkin signaalitiedustelun hakuehtojen käyttöä, luovuttamista, tietojen hävittämistä ja raportointia. Se voi myös määrätä tiedustelutoimenpiteen lopetettavaksi ja tiedot tuhottaviksi, mikäli toiminta ei ole ollut luvan mukaista.

SIUN voi luonnollisen henkilön pyynnöstä tarkastaa, onko tämän viestejä seurattu ja onko seuranta ollut lain mukaista. FRA:n yhteydessä toimii riippumaton neuvosto (Integritetskyddsråd), jonka tehtävänä on valvoa yksityisyyden suojan toteutumista. Neuvosto raportoi havainnoistaan signaalitiedustelupalvelun johdolle ja tarvittaessa SIUNille. Neuvostossa on kolme jäsentä, jotka nimittää Ruotsin hallitus. Tietosuojavalvontaviranomainen valvoo yksityisyydensuojan toteutumista myös FRA:n toiminnassa. Lisäksi signaalitiedustelua valvovat parlamentin oikeusasiamies sekä oikeuskansleri.

2.2.1.3 Norja

Norjan ulkomaan tiedustelupalveluna toimii Etterretningstjenesten (E-tjenesten). E-tjenesten tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään tiedustelupalvelusta annetussa laissa (Lov om etterretningstjenesten, 1998-03-20 nr. 11) ja asetuksessa (Instruks om etterretningsstjenesten, 2001-08-31 nr. 1012). Maan sisäisestä kansallisen turvallisuuden ylläpitämisestä vastaa turvallisuuspoliisi Politiets sikkerhetstjeneste (PST). E-tjenesten ja PST:n välisestä yhteistyöstä säädetään erillisessä asetuksessa (Instruks om samarbeidet mellom Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste, 2006-10-13 nr. 1151). Tiedustelupalvelu on osa Norjan puolustusvoimia. Tiedustelupalvelun poliittisesta ohjauksesta ja toiminnan valvonnasta vastaa puolustusministeriö.

Tiedustelutoiminnan valvonnasta säädetään turvallisuusviranomaisille yhteisessä laissa (Lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste, 1995-02-03 nr. 07). Tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa ja laillisuusvalvontaa ei ole selkeäpiirteisesti erotettu toisistaan. Molemmat valvontamuodot yhdistyvät Norjan parlamentin, suurkäräjien (Stortinget), EOS-valtuuskunnan (Utvalget for kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste) toiminnassa. EOS-valtuuskunta valvoo PST:n ja E-tjenesten toimintaa. Valtuuskunta koostuu seitsemästä jäsenestä, jotka suurkäräjien täysistunto nimittää viideksi vuodeksi kerrallaan. Kokoonpanon tulee heijastaa suurkäräjien poliittisia voimasuhteita. Valtuuskunnan toiminta on suoraan lain nojalla suurkäräjistä riippumatonta eikä sen jäseniksi voida valita istuvia kansanedustajia. Valtuuskunnalla on pysyvä sihteeristö, jossa on yhdeksän virkamiestä.

EOS-valtuuskunnan harjoittama valvonta on luonteeltaan pikemminkin laillisuusvalvontaa kuin parlamentaarista valvontaa. Valtuuskunnan tehtävänä on ehkäistä ja selvittää yksittäisiin oikeussubjekteihin kohdistuvia oikeudenloukkauksia tiedustelupalveluiden toiminnassa sekä

valvoa, että tiedustelupalvelut noudattavat suhteellisuusperiaatetta, kunnioittavat ihmisoikeuksia ja harjoittavat toimintaansa lakien ja asetusten mukaisesti. Valtuuskunta käsittelee ja ratkaisee tiedustelu- ja turvallisuuspalvelun toiminnasta tehtyjä kanteluita. Valtuuskunnalla on rajoittamaton pääsy tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden asiakirjoihin ja rekistereihin, ja se voi suorittaa katselmuksia niiden tiloissa. Velvollisuus saapua valtuuskunnan kuultavaksi on yleinen. EOS-valtuuskunta voi kehottaa tiedustelu- ja turvallisuuspalveluita lopettamaan lainvastaisen tiedonhankinnan, hävittämään lainvastaisesti kerätyt tiedot ja käsittelemään jo ratkaistun asian uudelleen. Mahdollisista lainvastaisista menettelyistä voidaan raportoida suurkäräjille. Valtuuskunta antaa toiminnastaan ja havainnoistaan vuosittain selonteon suurkäräjille ja voi ottaa siltä vastaan selvitystoimeksiantoja. Selonteot ja niiden liitteet ovat julkisia.

Norjassa on vireillä tietoliikennetiedustelua koskevan lain säätäminen. Ehdotuksen perustana on helmikuussa 2016 asetetun komitean mietintö (Digitalt grenseforsvar (DGF). Lysne II-utvaget. 26 August 2016), joka luovutettiin puolustusministerille saman vuoden syyskuussa. Komitean mukaan tietoliikennetiedustelun toimivaltuudet tulisi osoittaa E-tjenestenille. Komitea esitti, että tietoliikennetiedusteluun liitettävien oikeusturvajärjestelyjen tulisi olla sekä ennakkollisia että jälkikäteisiä. Ennakollinen oikeusturva toteutuisi säätämällä tuomioistuimien tietoliikennetiedustelun käytön päätöksentekijäksi. Komitean mukaan tuomioistuimen olisi suotavaa olla perehtynyt tiedustelun toimintaympäristöön, E-tjenesteen toimintaan ja teknisiin kysymyksiin, ja sen jäsenten lukumäärän olisi salassapitosyistä tarpeen olla rajattu. Tämä saataisiin perustella tarvetta perustaa erityistuomioistuimien. Jälkikäteisen oikeusturvan varmistamiseksi komitea arvioi tarpeelliseksi sekä laillisuusvalvonnan että osittain myös parlamentaarisen valvonnan vahvistamisen. Komitean mukaan tietoliikennetiedustelun laillisuusvalvontaa varten tulisi perustaa uusi elin (DGF-tilsynet), jonka tulisi saada tieto muun muassa kaikista metadatarastoon tehdyistä hauista sekä tuomioistuimen tietoliikennetiedustelua varten myöntämistä luvista ja niiden täytäntöönpanosta. EOS-valtuuskunta valvoisi tietoliikennetiedustelua samalla tavalla kuin muutakin E-tjenesteen toimintaa. DGF-tilsynet olisi veloitettu toimittamaan valtuuskunnalle raporttinsa, ja sillä olisi rajattu pääsy tietoliikennetiedustelua koskeviin tietojärjestelmiin. EOS-valtuuskunta raportois Norjan suurkäräjille tietoliikennetiedustelun käytöstä samoin kuin puolustusministeriön siihen kohdistamasta ohjauksesta.

2.2.1.4 Tanska

Tanskan sisäisestä kansallisen turvallisuuden ylläpitämisestä huolehtii turvallisuuspoliisi (Politiet Efterretningstjeneste, PET). PET:n toiminnasta on säädetty oma lakinsa (Lov om Politiet Efterretningstjeneste, nr. 604 af 12. juni 2013). Ulkomaantiedustelusta vastaa puolestaan puolustusvoimien tiedustelupalvelu (Forsvarets Efterretningstjeneste, FE). Myös FE:n tehtävistä, toimivaltuuksista ja toiminnan valvonnasta säädetään erillisessä laissa (Lov om Forsvarets Efterretningstjeneste, nr. 602 af 12. juni 2013). FE on siviiliviranomainen, joka toimii Tanskan puolustusministeriön alaisuudessa ja ohjauksessa.

FE:n ja PET:n toiminnan parlamentaarista valvontaa harjoittaa Tanskan parlamentin, kansankäräjien (Folketinget), tiedustelupalveluvaliokunta (Udvalg vedrørende Efterretningstjenestene), jonka toiminnasta ja kokoonpanosta säädetään omassa laissaan (Lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester, nr. 378 af 6. juli 1988). Valiokunta koostuu viidestä kansanedustajajäsenestä, jotka kuuluvat kansankäräjien puhemiehistössä edustettuina oleviin puolueisiin. Valiokunta valitsee itse puheenjohtajansa. Hallitus antaa kansankäräjien tiedustelupalveluvaliokunnalle vuosittain selonteon tiedustelupalveluiden toiminnasta. Lisäksi hallitus pitää valiokunnan jatkuvasti tietoisena sellaisista turvallisuuteen liittyvistä tai ulkopoliittikan alaan kuuluvista kysymyksistä, joilla on merkitystä tiedustelupalveluiden toiminnalle. Valiokunta voi oma-aloitteisesti pyytää hallitukselta tietoja tiedustelupalveluiden toiminnasta. Se voi myös edellyttää, että tiedustelupalveluiden päälliköt osallistuvat va-

liokunnan kokouksiin. Valiokunta käsittelee hallituksen tiedustelupalveluiden toiminnalle vuosittain osoittamat suuntaviivat ennen niiden vahvistamista. Myös olennaisten uusien tehtävien antaminen tiedustelupalveluille edellyttää, että ne on ensin käsitelty valiokunnassa. Tiedustelupalveluvaliokunta voi tarpeen mukaan raportoida käsittelemistään asioista kansankäräjien yleisistunnolle ja sen raportit voidaan julkistaa.

FE:n ja PET:n toiminnan laillisuusvalvontaa varten perustettiin vuonna 2013 riippumaton lautakuntamuotoinen valvontaviranomainen (Tilsynet med Efterretningstjenesterne). Valvontaviranomaisessa on viisi jäsentä, jotka oikeusministeri nimittää neljän vuoden toimikaudeksi neuvoteltuaan nimityksistä puolustusministerin kanssa. Puheenjohtajan tulee olla virassa toimiva tuomari. Valvontaviranomaisella on pysyvä sihteeristö. Valvontaviranomaisen keskeisenä tehtävänä on valvoa henkilötietojen käsittelyn ja rekisterinpidon lainmukaisuutta turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden toiminnassa. Se voi tutkia henkilötietojen käsittelyä omasta aloitteestaan tai rekisteröidyn pyynnöstä. Valvontaviranomainen voi suorittaa tarkastuksia ja katselmuksia turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden tiloissa ja sillä on niiden henkilörekistereihin ja virkamiehiin kohdistuva rajoittamaton tiedonsaantioikeus.

Valvontaviranomaisen on informoitava PET:n valvonnasta oikeusministeriä ja FE:n valvonnasta puolustusministeriä harkintansa mukaan merkityksellisistä turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden toimintaolosuhteista. Valvontaviranomainen voi antaa valvonnan kohteille kehotuksen korjata virheelliseksi havaitsemansa menettelyt henkilötietojen käsittelyssä. Mikäli tätä kehotusta ei noudateta, asia siirtyy oikeusministerin tai puolustusministerin ratkaistavaksi. Valvontaviranomainen antaa vuosittaisen valvontakertomuksen oikeus- ja puolustusministerielle, jotka puolestaan esittelevät sen kansankäräjien tiedustelupalveluvaliokunnalle. Ministeriellä on myös velvollisuus informoida valiokuntaa tilanteista, joissa laillisuusvalvontaelimen kehotuksia korjata tiedustelupalveluiden menettelyitä ei ole noudatettu.

2.2.1.5 Alankomaat

Alankomaissa tiedustelutoiminnasta säädetään laissa tiedustelu- ja turvallisuuspalveluista (Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, 2002). Tiedustelutoiminnasta vastaavat yleinen tiedustelu- ja turvallisuuspalvelu (Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, AIVD) ja sotilaallinen tiedustelu- ja turvallisuuspalvelu (Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, MIVD). AIVD toimii sisäministeriön ja MIVD puolustusministeriön alaisuudessa. Organisaatorisesti palvelut toimivat erillään, mutta palveluilla on myös yhteisiä elimiä kuten vuonna 2014 perustettu signaalitiedusteluyksikkö. Toiminnasta vastaavat ministerit antavat vuosittain kertomuksen tiedustelupalveluiden toiminnasta parlamentin (Staten-Generaal) molemmille kamareille. Lisäksi ministereille on asetettu velvoite raportoida parlamentille oma-aloitteisesti tarpeen mukaan. Hakusanoihin perustuvasta tiedustelusta on ilmoitettava luottamuksellisesti parlamentin kummallekin kamarille ja valvontakomissiolle.

AIVD:n ja MIVD:n parlamentaarisenä valvontaelimenä toimii parlamentin edustajainhuoneen (Tweede Kamer) turvallisuus- ja tiedusteluvaliokunta (Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, CIVD). Nelijäseninen valiokunta koostuu suurimpien edustajainhuoneessa edustettuina olevien puolueiden puheenjohtajista. Valiokunnan valvonta kohdistuu yksittäisiin operaatioihin, palveluiden toiminnan tehokkuuteen, tarkoituksenmukaisuuteen ja lainmukaisuuteen sekä toiminnan budjettiin. Valiokunnalle on annettu valvonnan toteuttamiseksi laaja tiedonsaantioikeus ja oikeus salassa pidettävän tiedon käsittelyyn sekä muutoinkin laajat valtuudet. CIVD:llä on, edustajainhuoneen muista valiokunnista poiketen, oikeus käsitellä valtionsalaisuuksia. Se voi tarvittaessa järjestää kuulemistilaisuuksia ja katselmuksia. Valiokunta voi myös pyytää valvontakomissiota suorittamaan tutkimuksia. Valiokunta käsittelee lisäksi tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden toiminnasta tehtyjä kanteluja. Valiokunta antaa edusta-

jainhuoneelle vuosittain selonteon toiminnastaan ja raportoi sille muutoinkin säännönmukaisesti havainnoistaan. Raporteista laaditaan tarpeen mukaan sekä julkinen että salassa pidettävä versio.

AIVD:n parlamentaarista valvontaa harjoittaa CIVD:n ohella edustajainhuoneen sisäasiainvaliokunta (Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken). Sisäasiainvaliokunnan istunnot ovat julkisia eikä valiokunnalla ole oikeutta käsitellä valtiosalaisuuksiksi luokiteltavia tietoja. Sisäasiainvaliokunnan valvontatehtävä on tästä huolimatta ensisijainen suhteessa turvallisuus- ja tiedusteluvaliokunnan valvontatehtävään; asiat ohjataan CIVD:hen vain siinä tapauksessa, ettei niitä voida käsitellä julkisesti.

AIVD:n ja MIVD:n toiminnan lainmukaisuuden valvonnasta vastaa tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden valvontakomissio (Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, CTIVD), joka perustettiin 2002 täyttämään Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamat vaatimukset. Tällä hetkellä tämä riippumaton komissio toimii kahtena osastona. Valvontakomission yleisessä osastossa on kolme jäsentä, jotka valitsee pää-, sisä- ja puolustusministeriestä koostuva ministeriryhmä parlamentin edustajainhuoneen esittämästä ehdokaslistasta. Kahdella näistä jäsenistä tulee olla oikeustieteellinen tutkinto. Jäsenten toimikausi on kuusi vuotta ja jäsen voidaan valita uudelleen vain kerran. Tiedustelutoiminnasta tehtyjä kanteluita käsittelevässä osastossa on kolme oikeustieteellisen tutkinnon suorittanutta jäsentä. Valvontakomission toimintaa tukee 12 työntekijän henkilöstö, jonka määrää ollaan lainsäädännön uudistumisen vuoksi lisäämässä.

CTIVD valvoo, että tiedustelu- ja turvallisuuspalvelut noudattavat toiminnastaan annettua lakia muun muassa salaisten tiedonhankintakeinojen käytössä ja henkilötietojen käsittelyssä. Komissiolla on laajat toimivaltuudet. Sillä on rajoittamaton pääsy tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden tietoihin ja rekistereihin. Se voi kuulla tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden työntekijöitä ja todistajia valan tai totuusvakuutuksen velvoittamina sekä kutsua kuultavakseen asiantuntijatodistajia. Osa tarkastuksista, kuten signaalitiedustelun lainmukaisuustarkastus, tehdään vuosittain. Valvontakomitea laatii suorittamistaan tarkastuksista ja tutkimuksista raportteja, joiden tulee sisältää julkinen osuus. Raportit toimitetaan vastuuministerille (sisäministerille AIVD:n valvonnasta ja puolustusministerille MIVD:n valvonnasta). Ministeri esittelee raporttien julkisen osan parlamentin molemmille kamareille. Salassa pidettävät osat käsitellään turvallisuus- ja tiedusteluvaliokunnan suljetussa istunnossa. Valvontakomissio antaa lisäksi tiedustelu- ja turvallisuuspalveluita koskevia neuvoja ja suosituksia ministereille. Komissio käsittelee ja tutkii tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden toiminnasta tehtyjä kanteluita. Kantelut osoitetaan vastuuministerille, mutta ministerin on pyydettävä komissiolta ratkaisuehdotusta. Ehdotus ei ole ministeriä sitova. Kanteluratkaisusta voi valittaa oikeusasiamiehelle.

Alankomaissa on valmisteilla tiedustelu- ja turvallisuuspalveluista annetun lain korvaaminen uudella lailla. Lain uudistustarpeita on käsitelty niin sanotun Dessensin komitean (Evaluatiecommissie Wet op de inlichtingen — en veiligheidsdiensten 2002) 2.12.2013 luovuttamassa mietinnössä. Komitean mietinnön mukaista lakiesitystä muutettiin poliittisen keskustelun jälkeen. Uudistuksen tavoitteena on luoda uusia tiedustelutoimivaltuuksia, parantaa oikeudellista valvontaa ja ottaa huomioon teknologinen kehitys. Salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö on ehdotettu sidottavaksi luvan saamiseen uudelta oikeudelliselta toimielimeltä. Laki (Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten) on hyväksytty parlamentin ala- ja ylähuoneessa vuonna 2017 pidetyissä äänestyksissä. Lain on tarkoitus tulla voimaan 1.5.2018, mutta sitä ennen asiasta järjestetään neuvoa-antava kansanäänestys 21.3.2018.

2.2.1.6 Saksa

Saksan ulkomaan tiedustelupalveluna toimii Bundesnachrichtendienst (BND), joka vastaa sekä siviili- että sotilaallisia uhkia koskevasta ulkoisesta tiedonhankinnasta. BND toimii liittokanslerinviraston (Bundeskanzleramt) alaisuudessa ja ohjauksessa. Liittovaltion siviiliturvallisuuspalveluna toimii Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) ja sotilaallisena turvallisuuspalveluna Amt für den Militärischen Abschirmdienst (MAD). BfV toimii liittovaltion sisäministeriön ja MAD puolustusministeriön alaisuudessa ja ohjauksessa. Liittovaltiolla ja osavaltioilla on jaettu toimivalta sisäasioissa. Jokaisessa osavaltiossa on oma siviiliturvallisuuspalvelunsa (Landesverfassungsschutz). Ulko- ja puolustusasiat kuuluvat liittovaltion yksinomaiseen toimivaltaan.

BND:n, BfV:n ja MAD:n tehtävistä ja toimivaltuuksista on säädetty omissa laeissaan (Gesetz über den Bundesnachrichtendienst, 20. Dezember 1990, BGBl. I S. 2954, 2979; Gesetz über den militärischen Abschirmdienst, 20. Dezember 1990, BGBl. I S. 2954, 2977; Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz, 20. Dezember 1990, BGBl. I S. 2954, 2970). Lisäksi niin sanotussa G 10 -laissa (Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses, 26. Juni 2001, BGBl. I S. 1254, 2298) säädetään luottamuksellisen viestin sisältöön puuttuvista tiedustelumenetelmistä.

BND:n, BfV:n ja MAD:n yhteisenä parlamentaarisenä valvontaelimenä toimii liittovaltiopäivien (Bundestag) valvontavaliokunta (Parlamentarische Kontrollgremium). Valiokunnasta säädetään Saksan perustuslaissa (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 23. Mai 1949, BGBl. S. 1) ja erillisessä tiedustelun parlamentaarisesta valvonnasta annetussa laissa (Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes, 29. Juli 2009, BGBl. I S. 2346). Liittovaltiopäivät päättää kunkin vaalikauden alussa valiokunnan jäsenten määrän ja valitsee jäsenet kansanedustajista. Valiokunta kokoontuu vähintään neljännesvuosittain. Kukin jäsen voi kutsua valiokunnan koolle.

Valvontavaliokunnalla on oikeus saada kaikki pyytämänsä tiedustelupalveluiden asiakirjat sekä niiden ylläpitämien henkilörekisterien tiedot. Lisäksi valiokunta voi rajoituksetta suorittaa katselmuksia tiedustelupalveluiden tiloissa. Tiedustelupalveluiden henkilöstöllä on velvollisuus saapua valiokunnan kuultavaksi. Kuultavina heillä on velvollisuus totuudessa pysymiseen. Tuomioistuimet ja muut viranomaiset ovat velvoitettuja antamaan valiokunnalle virka-apua sen valvontatehtävien suorittamisessa. Saksan liittohallituksen (Bundesregierung) on informoitava valiokuntaa kattavasti tiedustelupalveluiden yleisestä toiminnasta sekä tarpeen mukaan erityisistä niiden toimintaan liittyvistä kysymyksistä. Liittohallitus on myös velvollinen toimittamaan valiokunnalle sen erikseen pyytämät tiedustelupalvelutiedot. Liittohallitus ja tiedustelupalvelut voivat jättää noudattamatta valvontavaliokunnan tietopyyntöjä vain laissa erikseen mainituista pakottavista syistä. Jos syiden pakottavuudesta on erimielisyyttä, osapuolet voivat viedä asian perustuslakituomioistuimen (Bundesverfassungsgericht) ratkaistavaksi.

Valvontavaliokunta voi kahden kolmasosan määräenemmistöllä päättää, että tarkastustoimista ja niiden tuloksista raportoidaan liittovaltiopäivien yleisistunnolle. Valiokunta voi samoin kahden kolmasosan määräenemmistöllä päättää, että sen muutoin salassa pidettävät tarkastushavainnot käsitellään julkisesti. Valiokunnan tulee antaa vähintään kahdesti vaalikauden aikana liittopäivien yleisistunnolle kattava selonteko toiminnastaan. Selontekoon tulee liittää valiokunnan näkemys siitä, onko hallitus täyttänyt laissa säädetty tiedonanto- ja muut velvoitteensa valiokuntaa kohtaan.

Valvontavaliokunnalle osoitetaan G 10 -laissa eräitä luottamuksellisen viestin sisältöön kohdistuvien tiedustelumenetelmien valvontatehtäviä. Valiokunta tarkastaa ja hyväksyy toimivaltaisten ministereiden määräämät tietoliikennetiedustelutoimet. G 10 -laki velvoittaa liittohallituksen myös raportoimaan valvontavaliokunnalle kuuden kuukauden välein luottamukselliseen viestintään kohdistuneesta tiedonhankinnasta. Valiokunnan on puolestaan annettava liittopäiville vuosittain selonteko G 10 -lain nojalla suorittamastaan valvonnasta. Valvontavaliokunnalle säädetyt erityistehtävät eivät rajoita liittovaltiopäivien muiden valiokuntien yleisiä valvontatehtäviä. Esimerkiksi sisäasiainvaliokunta voi tutkia BfV:n toimintaa ja puolustusvaliokunta MAD:n toimintaa.

BND:n, BfV:n ja MAD:n toiminnan laillisuusvalvonnasta vastaa liittovaltiopäivien yhteydessä toimiva G 10 -komissio. Komissio koostuu tuomarinvirkaan pätevöityneestä puheenjohtajasta sekä kolmesta jäsenestä ja neljästä varajäsenestä. Heidät nimittää vaalikauden ajaksi tehtäviinsä liittovaltiopäivien valvontavaliokunta. Jäsenet ovat yleensä kansanedustajia, mutta komissio on toiminnassaan liittovaltiopäivistä riippumaton. Komission toimintaa tukee henkilöstö, joka edustaa sekä lainopillista että teknistä osaamista. Vuonna 2016 komission työtä avusti 13 työntekijää, jotka ovat liittovaltiopäivien valvontavaliokunnan henkilöstöä. Tämän avustavan henkilöstön määrää ollaan parhaillaan lisäämässä.

G 10 -komissio suorittaa ennakkollista ja jälkikäteistä laillisuusvalvontaa. Se toimii lupaviranomaisena niissä tapauksissa, joissa turvallisuus- ja tiedustelupalveluilla on tarve käyttää luottamuksellisen viestin suojaan kajoavaa tiedonhankintakeinoja, esimerkiksi telekuuntelua. Lisäksi se valvoo, että turvallisuus- ja tiedustelupalvelut ovat käyttäneet tiedonhankintakeinoja luvan ehtojen mukaisesti ja että ne ovat käsitelleet hankkimiaan tietoja lainmukaisesti. Valvonta kohdistuu muun muassa tietojen luovuttamista ja hävittämistä sekä tiedonhankinnan kohteelle ilmoittamista koskevien säännösten noudattamiseen. Komissiolla on tarkastustoiminnassaan rajoittamaton pääsy tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden tiloihin, tietoihin ja rekistereihin. Se voi tehdä tarkastuksia omasta aloitteestaan tai kanteluiden johdosta.

Turvallisuus- ja tiedustelupalveluille sekä niitä ohjaaville ministeriöille on säädetty laajoja oma-aloitteisia informointivelvollisuuksia G 10 -komission suuntaan. Niiden on esimerkiksi kuukauden välein ilmoitettava komissiolle tapauksista, joissa henkilötietoja on luovutettu muiden maiden viranomaisille. Kukin turvallisuus- tai tiedustelupalvelu raportoi toimintaansa ohjaavalle ministeriölle. Ohjaavat ministeriöt, parlamentaarinen valvontaelin ja laillisuusvalvontaelin osallistuvat päätöksentekoon salaisten tiedustelumenetelmien käytöstä. Ne saavat tätä kautta jo ennakkoon tiedon eräistä turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden yksittäisistä operaatioista. Muita valvovia tahoja ovat tietosuojavalvontaviranomainen (Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit) ja BND:tä valvova liittokanslerinvirasto.

Saksan liittopäivät hyväksyi vuoden 2016 loppupuolella muutoksia tiedustelupalveluja koskevaan lainsäädäntöön. Uudistuksen ytimessä on tiedustelupalveluiden valvonta. Vuoden 2016 lopussa tuli voimaan liittovaltion tiedustelupalvelujen parlamentaarisen valvonnan kehittämisestä annettu laki (Gesetz zur weiteren Fortentwicklung der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes, 30. November 2016, BGBl. I S. 2746, 57), jolla muutettiin parlamentaarisesta valvonnasta annettua lakia. Uudistuksessa perustettiin pysyvän edustajan virka (Ständiger Bevollmächtigter des Parlamentarischen Kontrollgremiums), jonka tehtävänä on muun muassa antaa tietoa ja avustaa liittovaltiopäivien valvontavaliokuntaa ja osallistua G 10 -komission kokouksiin sekä koordinoida eri valvontaelinten työtä.

Lisäksi vuoden 2017 alussa tuli voimaan laki, jossa säädetään ensi kertaa BND:n ulkomaan signaalitiedustelutoimivaltuuksista (Gesetz zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes, 23. Dezember 2016, BGBl. I S. 3346, 67). Ulkomaan signaali-

tiedustelun käytöstä päättää liittokanslerinvirasto. Lailla perustetun riippumattoman valvontaelimen (Unabhängiges Kontrollgremium) on ennakkoon hyväksyttävä päätös ulkomaan signaalitiedustelusta. Valvontaelin koostuu puheenjohtajasta ja kahdesta jäsenestä. Puheenjohtajan ja yhden jäsenen on oltava Saksan liittotasavallan korkeimman oikeuden (Bundesgerichtshof) tuomareita ja yhden jäsenen korkeimman oikeuden syyttäjä. Valvontaelin suorittaa toiminnan jälkikäteistä valvontaa muun muassa laillisuustarkastusten muodossa. Se myös tutkii ulkomaan signaalitiedustelua koskevat kantelut. Valvontaelin informoi valvontavaliokuntaa toiminnastaan vähintään kuuden kuukauden välein.

2.2.1.7 Sveitsi

Sveitsissä toimii kansallinen tiedustelupalvelu (Nachrichtendienst des Bundes, NDB), joka palvelee ensisijaisesti liittoneuvostoa (Bundesrat), ministeriöitä sekä puolustusvoimien johtoa turvallisuuspoliittisissa asioissa. Lisäksi NDB tukee syyttäviviranomaisia ja kantoneja sisäisen turvallisuuden säilyttämisessä. Puolustusvoimilla on oma tiedustelupalvelu (Militärischer Nachrichtendienst, MND), jonka kanssa NDB tekee yhteistyötä. Tiedustelu- ja turvallisuuspalveluista säädetään syyskuussa 2017 voimaan tulleessa uudessa tiedustelulaissa (Bundesgesetz über den Nachrichtendienst, 25. September 2015). Uusi laki määrittää NDB:n toimintakuvaa ja toimivaltuuksia. Merkittävimmät muutokset ovat yksityisissä tiloissa tapahtuvan valvonnan salliminen, maan rajat ylittävän tietoliikenteen valvonnan järjestäminen sekä sotilas-tiedustelun toimivaltuuksien laajentaminen. Parlamentaarisen ja muun valvonnan vaiheet ja osatekijät vastaavat pääosiltaan aiempaa lainsäädäntöä. Keskeisenä muutoksena on se, että puolustusministeriön yhteydessä toimivasta sisäisen tiedustelupalvelun valvontaosastosta (Nachrichtendienstliche Aufsicht, NDA) säädetään nyt ensi kertaa laissa. Uudistuksessa myös lisättiin valvontaosaston toimivaltaa.

NDB:n ja MND:n parlamentaarisen valvontaelimenä toimii parlamentin alahuoneen (Nationalrat) ja ylähuoneen (Ständerat) valvontavaliokuntien yhteinen alivaliokunta (Geschäftsprüfungsdelegation). Alivaliokunnan toiminnasta säädetään Sveitsin perustuslaissa (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vom 18. April 1999) ja parlamentin toimintaa ja organisaatiota koskevassa laissa (Bundesgesetz über die Bundesversammlung, vom 13. Dezember 2002). Molemmat parlamentin kamarit nimittävät alivaliokuntaan keskuudestaan kolme jäsentä. Vähintään yksi jäsen on opposition edustaja. Alivaliokunnalla on rajoittamaton tiedonsaantioikeus tiedustelupalveluiden salassa pidettävään tietoon. Alivaliokunta voi pyytää hallitukselta ja sen alaisilta liittovaltion viranomaisilta kaikki valvontatoiminnassaan tarvitsemansa tiedot, mukaan lukien hallituksen salassa pidettävien istuntojen pöytäkirjat. Alivaliokunta voi tarvittaessa esittää muutoksia tiedustelutoiminnasta annettuihin lakeihin. Sen suorittama valvonta kohdistuu tiedustelutoiminnan lainmukaisuuteen, tarkoituksenmukaisuuteen ja tehokkuuteen. Valiokunnan keskeisenä tehtävänä on seurata, että maan hallitus ohjaa ja valvoo riittävästi tiedustelupalveluiden toimintaa. Se ei voi muuttaa hallituksen tai tiedustelupalveluiden tekemiä päätöksiä tai korvata niitä omillaan, vaan ainoastaan ilmaista niistä käsitöksensä ja antaa suosituksia. Jos alivaliokunta havaitsee, että tiedustelupalvelut toimivat lainvastaisesti tai vastoin tehokkuusvaatimuksia, se voi aloittaa asiasta tutkinnan. Tutkinnan tulosten julkistamisesta päättävät parlamentin valvontavaliokunnat. Valvontavaliokunnat ja alivaliokunta myös julkaisevat tiedustelupalveluiden valvonnasta annettavan vuosikertomuksen, joka käsitellään parlamentin molemmissa kamareissa.

Sveitsin liittoneuvosto ohjaa uuden lain mukaan tiedustelupalvelua poliittisesti. Uudessa laissa toistetaan jo aiemmassa lainsäädännössä vahvistettu liittoneuvoston toimivalta tarkastaa koko tiedustelupalvelutoiminnan lainmukaisuus, tarkoituksenmukaisuus ja tehokkuus. Kuitenkin myös puolustusministeriön valvontaosasto ja valvonta-alivaliokunta velvoitetaan jatkossa tiedottamaan liittoneuvostolle valvonnan tuloksista säännöllisesti.

Uudessa laissa ei ole säännöksiä toimialaltaan yleisestä ja riippumattomasta tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta. NDB:n toiminnan lainmukaisuuden valvonnan järjestäminen osoitetaan puolustusministeriön tehtäväksi. Koska ministeriö kuitenkin vastaa tiedustelupalvelun hallinnollisesta ja toiminnallisesta ohjauksesta, sen järjestämää oikeudellista valvontaa on vaikea pitää riippumattomana ulkopuolisena laillisuusvalvontana. Puolustusministeriö sovittaa laillisuusvalvonnan yhteen parlamentaarisen valvonnan kanssa.

Liittoneuvoston tuli perustaa uuden tiedustelulain mukaisesti riippumaton, hallinnollisesti puolustusministeriöön kuuluva valvontaviranomainen (Aufsicht über den Nachrichtendienst) valvomaan sekä tiedustelupalvelun että kantonien toimeenpanoviranomaisten ja kaikkien tiedustelupalvelun antamia tehtäviä hoitavien kolmansien osapuolten toimintaa. Laki velvoittaa valvontaviranomaista tekemään toiminnastaan vuosittain julkisen selonteon puolustusministeriölle. Laissa todetaan lisäksi, että puolustusministeriö asettaa sisäisen valvontaelimen harjoittamaan NDB:n yleistä valvontaa. Tämä elin, NDA, suorittaa valvontatehtävänsä ilman ohjeistusta. Tähän omavalvontaan kuuluu lain toteutumisen tarkastelu NDB:n ja kantonien turvallisuusviranomaisten toiminnassa. NDA informoi puolustusministeriön johtajaa jatkuvasti valvontatoiminnan tuloksista. Sen raportit eivät ole julkisia.

Uudella tiedustelulla Sveitsin liittoneuvosto sai lisäksi oikeuden asettaa riippumattoman valvontaelimen (Unabhängige Kontrollinstanz, UKI) tarkastamaan signaalitiedustelun lainmukaisuutta. Taustalla on se, että Sveitsissä on tarkoitus säätää tietoliikennekaapeleihin kohdistuvasta tiedustelusta. Hallitus määrää valvontaelimen kokoonpanosta ja organisaatiosta. Valvontaelimen jäsenten toimikausi on neljä vuotta. Valvontaelimellä on sekä ennakollisia että jälkikäteisiä laillisuusvalvontatehtäviä. Ennakollista laillisuusvalvontaa elin suorittaa tarkastamalla jokaisen kaapelitiedustelua koskevan toimeksiannon ennen sen toteuttamista. Jälkikäteiseen laillisuusvalvontaan kuuluu se, että valvontaelin tarkastaa jo suoritettujen kaapelitiedustelutoimeksiantojen toteuttamisen lainmukaisuuden sekä valvoo niiden puitteissa hankittujen tietojen tallettamista, hävittämistä ja luovuttamista. Valvontaelimellä on oikeus kieltää lainvastaiseksi katsomansa menettely sekä velvoittaa tiedustelutoiminnan ohjauksesta vastaava ministeriö huolehtimaan siitä, että lainvastaisesti kerätyt tiedot hävitetään. Valvontaelimen suositukset, ehdotukset ja raportit eivät ole julkisia. Sveitsin uusi tiedustelulaki sisältää lisäksi säännökset tietosuojavalvontaviranomaisen (Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter) oikeudesta tarkastaa tiedustelupalvelun henkilörekisterit rekisteröidyn pyynnöstä.

2.2.1.8 Ranska

Ranskan tiedustelupalvelu (Direction générale de la Sécurité extérieure, DGSE) harjoittaa ennen muuta terrorismin torjuntaa, mutta sen toimivaltuudet mahdollistavat hyvin kattavasti myös muun tiedustelutoiminnan. DGSE tekee yhteistyötä kansallisen turvallisuuspalvelun (Service de Renseignement) kanssa.

Ranskassa tiedustelun parlamentaarista valvontaa harjoittaa parlamentaarinen tiedusteluvaltuuskunta (Délégation parlementaire au renseignement, DPR). Valtuuskunnan toiminnasta on annettu oma lakinsa (Loi portant création d'une délégation parlementaire au renseignement, n° 2007-1443 du 9 octobre 2007). Valtuuskuntaan kuuluu neljä kansanedustajaa parlamentin alahuoneesta (Assemblée nationale) ja neljä edustajaa parlamentin ylähuoneesta (Sénat). Sen jäseninä ovat lisäksi parlamentin sisäisestä turvallisuudesta ja puolustuksesta vastaavien valiokuntien puheenjohtajat, jotka myös toimivat valtuuskunnan puheenjohtajina vuorovuosin. Parlamentin kaikkien valiokuntien puheenjohtajat päättävät valtuuskunnan muiden jäsenten nimityksestä. DPR:n toimivaltuuksia on laajennettu vuonna 2013. Sen tehtävänä on valvoa ja arvioida tiedusteluun liittyvää hallituspolitiikkaa. Valtuuskunta ei valvo tiedustelupalvelua suo-

raan. Se voi järjestää kuulemisia ja hankkia erilaisia selvityksiä. Neljä DPR:n jäsentä kuuluu myös tiedustelupalvelun varainkäyttöä valvovaan erilliseen tilintarkastusvaliokuntaan (Commission de vérification des fonds spéciaux). Valtuuskunta ei saa tietoa tiedustelumenetelmistä, kansainvälisestä tiedustelutietojenvaihdosta tai käynnissä olevista tiedusteluoperaatioista. DPR laatii suosituksia tasavallan presidentille ja pääministerille sekä vuosikertomuksen parlamentille.

Ranskassa hyväksyttiin vuonna 2015 tiedustelulain (Loi relative au renseignement, n° 2015-912 du 24 juillet 2015) muutos, jolla lisättiin viranomaisten toimivaltuuksia ja uudistettiin toiminnan valvontaa. Tiedustelulain uudistuksessa tiedustelutoiminnan lainvalvontaelimen, kansallisen turvallisuuskomission (Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité), nimi muutettiin kansalliseksi tiedustelunvalvontakomissioksi (Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement). Komissio on itsenäinen hallintoviranomainen. Siinä on yhdeksän jäsentä: kaksi kansanedustajaa, kaksi senaattoria, kaksi nykyistä tai entistä korkeimman hallinto-oikeuden (Conseil d'État) jäsentä, kaksi nykyistä tai entistä tuomaria, jotka eivät kuulu korkeimpaan oikeuteen, sekä sähköisen tietoliikenteen asiantuntija. Korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus osoittaa jäsenten joukosta puheenjohtajan. Jäsenten toimikausi on kuusi vuotta. Kansanedustajat valitaan kuitenkin hallituskaudeksi ja senaattorit senaatin toimikaudeksi. Komission jäseneksi voi tulla valituksi vain kerran. Komissiolla on pääsihteeri ja työntekijöitä, jotka ovat oikeuden, talouden, sähköisen viestinnän ja henkilötietosuojan asiantuntijoita.

Komissio valvoo, että tiedustelumenetelmien käytössä noudatetaan tiedustelulain säännöksiä. Komissiolta on pyydetty lausunto lain tarkoittamien tiedustelumenetelmien aloittamiseen. Pääministeri tai hänen erityisesti valtuuttamansa henkilö voi myöntää näihin luvan, kun ensin on pyydetty valvontakomission lausunto. Pääministerin päätöksestä on tiedotettava kansalliselle valvontakomissiolle viivytyksettä. Ehdottomassa hätätilanteessa pääministeri voi antaa viranomaiselle luvan aloittaa tiedustelu ilman valvontakomission ennakkolausuntoa. Päätöksestä tulee kuitenkin ilmoittaa välittömästi komissiolle. Mikäli komissio arvioi, että lupa on annettu tai tiedustelu aloitettu lain vastaisesti, komissio antaa tiedusteluviranomaiselle ja pääministerille suosituksen toiminnan keskeyttämisestä ja kerättyjen tietojen tuhoamisesta. Pääministeri ilmoittaa välittömästi valvontakomissiolle, mihin toimiin suosituksen perusteella on ryhdytty. Mikäli pääministeri ei seuraa suositusta tai ryhtyy riittämättömiksi katsottaviin toimiin, komissio voi enemmistö päätöksellä (majorité absolue) päättää asian viemisestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Komissio voi aloittaa laillisuustarkastuksen omasta aloitteestaan tai kantelun johdosta. Ministeriöt, virastot ja virkamiehet ovat velvollisia auttamaan komissiota sen lakisääteisissä tehtävissä. Komissiolla on oikeus päästä käsiksi muun muassa lupiin, lausuntoihin, rekistereihin ja kerättyyn tietoon. Komission jäsenillä on oikeus saada myös rikoslain suojaamaa tietoa tai todisteita, mikäli se on tarpeen tehtävän hoitamiseksi. Pääministeri voi antaa komissiolle kaikki tai osan tiedustelua koskevista tarkastusraporteista ja muista yleisen tarkastuksen raporteista, jotka kuuluvat komission toimialaan. Komissio laatii vuosittain julkisen raportin toiminnastaan. Sen tulee tarpeen mukaan informoida pääministeriä valvontahavainnoistaan. Nämä tiedot voidaan toimittaa pääministerille parlamentaarisen tiedusteluvaltuuskunnan kautta. Komissio voi vastata presidentin, kansanedustuslaitoksen ja tiedusteluvaltuuskunnan tiedusteluihin.

Ranskassa asetettiin marraskuun 2015 terrori-iskujen jälkeen lailla poikkeustila (Loi prorogant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, n° 2015-1501 du 20 novembre 2015). Poikkeustilan aikana viranomaisilla on normaalioloja vahvemmat toimivaltuudet ja oikeudet yksilönvapauksien rajoitukseen. Poikkeustilalaki muun muassa valtuuttaa viranomaiset sisäministerin päätöksin kotiet-

sintöihin ilman tuomioistuinlupaa ja toimenpiteisiin terrorismille myötämielisten tai terroritekoihin kehottavien internetsivujen sulkemiseksi. Poikkeustilan voimassaolo päättyi 1.11.2017, kun voimaan saatettiin uusi sisäistä turvallisuutta ja terrorisminvastaista taistelua koskeva laki (Loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, n° 2017-1510 du 30 octobre 2017). Uuteen lakiin ei sisälly tiedustelutoimintaan tai sen valvontaan kytkeytyviä seikkoja. Tiedustelulakien sisällölliselle uudistamiselle ei nähdä Ranskassa tällä hetkellä tarvetta. Lakeihin tullaan todennäköisesti kuitenkin esittämään tekniikan ja teknologian kehittymisestä johtuvia uudistuksia vuoteen 2020 mennessä.

2.2.1.9 Italia

Italian tiedusteluorganisaatio uudistettiin vuonna 2007. Maan tiedustelu on jaettu kotimaan tiedusteluun (Agenzia Informazioni e Sicurezza Interna, AISI) ja ulkomaan tiedusteluun (Agenzia informazioni e sicurezza esterna, AISE). Asevoimien komentajan alla on lisäksi yksikkö, joka tuottaa kohdennettua tietoa niiden sotilasoperaatioiden tarpeisiin, joihin Italia kansainvälisesti osallistuu. Pääministerin kansliassa on erillinen kansallista turvallisuutta käsittelevän tiedon osasto (Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza, DIS), jonka alaisuudessa AISI ja AISE toimivat. DIS prosessoi tiedustelupalveluilta tulevan tiedon pääministerin käyttöön ja koordinoi tiedustelutoimintaa. Tiedusteluviranomaisilla on lisäksi yhteinen signaalitiedustelu. Italian tiedustelujärjestelmä on hyvin pääministerikeskeinen. Pääministeri muun muassa johtaa kansallisesta turvallisuudesta vastaavaa CISR-komiteaa (Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica), johon kuuluu joukko ministereitä. Komitean sihteerinä toimii DIS:n päällikkö.

Italiassa tiedustelujärjestelmän parlamentaarista valvonnasta vastaa kansallisen turvallisuuden parlamentaarinen komitea COPASIR (Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica). Komiteassa on kymmenen jäsentä (viisi edustajaa sekä parlamentin ylä- että alahuoneesta) ja sitä johtaa opposition edustaja. Komitealla on laajat tiedonsaanti- ja tarkastusoi-keudet. Halutessaan komitea voi pyytää kuultavakseen myös pääministerin sekä määrätä suoritettavaksi sisäistä tiedustelutoiminnan laillisuustarkastusta. Italiassa ei ole erillistä tiedustelun laillisuusvalvontaelintä.

2.2.1.10 Yhteenveto ja johtopäätökset kansainvälisestä vertailusta

Useissa Euroopan maissa on katsottu tärkeäksi säätää tiedustelutoiminnan valvonnasta. Monissa valtioissa on lisäksi äskettäin tullut voimaan tai parhaillaan valmistellaan tiedustelulainsäädännön muutoksia, joista osa kohdistuu myös valvontatoimintaan (esimerkiksi Alankomaat, Saksa, Sveitsi, Ranska ja Italia). Tarkastelluissa valtioissa tiedustelutoiminnan valvontamuotoina ovat hallinnonalan sisäinen valvonta, parlamentaarinen valvonta ja ulkopuolinen laillisuusvalvonta sekä parlamentaarisen ja laillisuusvalvonnan sekamuotoiset mallit.

Tarkastelluista maista seuraavissa on erillinen parlamentaarinen valvontaelin: Tanska (parlamentin tiedustelupalveluvaliokunta), Alankomaat (parlamentin alahuoneen sisäasiainvaliokunta ja turvallisuus- ja tiedusteluvaliokunta), Saksa (liittovaltiopäivien valvontavaliokunta), Sveitsi (parlamentin ala- ja ylähuoneen valvontavaliokuntien yhteinen alivaliokunta), Ranska (parlamentaarinen tiedusteluvaltuuskunta) ja Italia (turvallisuuden parlamentaarinen komitea). Näissä maissa parlamentaarista valvontaa harjoittava toimielin on parlamentin erityisvaliokunta tai siihen rinnastuva toimielin.

Tanskassa tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa harjoittava parlamentin tiedustelupalveluvaliokunta koostuu viidestä kansanedustajajäsenestä, jotka kuuluvat parlamentin puhemiehistössä edustettuina oleviin puolueisiin. Alankomaissa tiedustelutoiminnan parlamen-

taarisena valvontaelimenä toimii ensisijaisesti edustajainhuoneen sisäasiainvaliokunta ja salassa pidettävissä asioissa parlamentin alahuoneen turvallisuus- ja tiedusteluvaliokunta. Saksan tiedustelupalvelun parlamentaarisen valvontaelimenä on liittovaltiopäivien valvontavaliokunta. Liittovaltiopäivät päättää kunkin vaalikauden alussa valiokunnan jäsenten määrän ja valitsee jäsenet kansanedustajista. Sveitsissä parlamentaarista valvontaa harjoittaa parlamentin kamarien valvontavaliokuntien yhteinen alivaliokunta. Kumpikin parlamentin kamari nimittää valiokuntaan keskuudestaan kolme jäsentä, joista vähintään yhden on oltava opposition edustaja.

Ruotsissa ei ole parlamentaarista valvontaelintä, jonka yksinomaisena tai pääasiallisena tehtävänä olisi tiedustelutoiminnan valvonta. Valvonta toteutuu käytännössä siten, että parlamentin puolustusvaliokunta käsittelee vuosittain hallituksen parlamentille signaalitiedustelusta antaman selonteon. Norjan parlamentissa on puolestaan erityisvaltuuskunta, joka harjoittaa sekä tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa että laillisuusvalvontaa. Valtuuskunta koostuu seitsemästä jäsenestä, jotka parlamentin täysistunto nimittää viideksi vuodeksi kerrallaan. Kokoonpanon tulee heijastaa parlamentin poliittisia voimasuhteita, mutta sen jäseniksi ei voida valita istuvia kansanedustajia.

Euroopan unionin perusoikeusvirasto (European Union Agency for Fundamental Rights) on raportoinut (Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU, 2015 ja 2017), että EU-jäsenvaltioista vain Irlannissa ja Maltalla ei ole järjestetty lainkaan tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa. Raportissa todetaan myös, että Ruotsin ja Suomen ohella Portugalilla, Kyproksella ja Kreikalla ei ole erityistä tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaelintä (*committee*); niissä tiedustelun parlamentaarista valvontaa hoitavat parlamentin valiokunnat tai vastaavat toimielimet muiden tehtäviensä ohessa.

Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta on siten yleensä osoitettu kansanedustuslaitoksen yhteydessä toimivalle valvontaelimelle. Yleisimmin tällaisena valvontaelimenä toimii parlamentin erityisvaliokunta tai siihen rinnastuva toimielin. Valiokuntien tehtävät ja roolit eri maiden parlamenttien työskentelyssä kuitenkin vaihtelevat maittain; tämän vuoksi vertailun perusteella tehtävissä johtopäätöksissä tulee olla varovainen.

Parlamentaaristen valvontaelinten suorittama valvonta on yleensä siinä mielessä hallinnonalat ylittävää, että se kohdistuu sekä siviili- että sotilastiedusteluun. Valvontaelinten kokoonpanot heijastelevat tavalla tai toisella poliittisia voimasuhteita: esimerkiksi Tanskassa valvontaelin koostuu kansankäräjien puhemieshistöön kuuluvien puolueiden edustajista ja Alankomaissa neljän suurimman puolueen puheenjohtajista. Yleensä valvontaelimessä on edustettuna myös oppositio.

Parlamentaaristen valvontaelinten tehtäviin kuuluu osin myös sellaista toimintaa, jota Suomessa pidetään laillisuusvalvontana. Norjassa suurkäräjien EOS-valtuuskuntaa voidaan toimintansa ja kokoonpanonsa puolesta pitää pikemminkin laillisuusvalvontaelimenä kuin parlamentaarisen valvonnan toimijana. Myös Alankomaiden ja Saksan parlamentaarille valvontaelimille kuuluu laillisuusvalvontatehtäviä. Parlamentaaristen valvontaelinten tiedonsaantioikeudet vaihtelevat. Erityisesti edellä mainituissa sekamuotoisen valvonnan maissa tiedonsaantioikeudet ovat erittäin laajoja. Norjan, Alankomaiden ja Saksan valvontaelimet voivat esimerkiksi järjestää katselmuksia tiedustelupalveluiden tiloissa. Useimmat parlamentaariset valvontaelimet antavat vuosittain omasta toiminnastaan selonteon tai kertomuksen kansanedustuslaitoksen yleisistunnolle.

Useimmissa edellä tarkastelluissa maissa, lukuun ottamatta Norjaa, on parlamentaarisen valvontaelimen ohella tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa harjoittava elin. Euroopan unionin

perusoikeusviraston raportin mukaan viidessätoista EU-jäsenvaltiossa on erillinen tiedustelun laillisuudenvalvontaa harjoittava asiantuntijajelin. Laillisuusvalvontaa toteuttaa tiedustelupalvelusta riippumaton taho. Kyse voi olla esimerkiksi pysyvästä itsenäisestä valvontakomiteasta tai tarkastuslautakunnasta. Laillisuusvalvontaa suorittavat tahot ovat usein lautakuntamuotoisia elimiä, joiden kokoonpano saattaa tavalla tai toisella heijastella kansanedustuslaitoksen poliittisia voimasuhteita. Parlamentaarisisilla valvontaelimillä on yleensä vaikutusvaltaa laillisuusvalvontaelinten kokoonpanoon. Puuttuvaa parlamentaarista erityisvalvontaa on saatettu kompensoida esimerkiksi sillä, että kansanedustuslaitokselle on annettu valtaa vaikuttaa tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaelimen kokoonpanoon (esimerkiksi Ruotsissa). Laillisuusvalvontaelimet myös raportoivat, yleisimmin vuosittain, toiminnastaan parlamentaarisille valvontaelimille.

Valvontaelimen tehtävänä on tyypillisesti joko oma-aloitteisesti tai kanteluiden johdosta valvoa toiminnan lainmukaisuutta ja tiedonhankinnassa käytettäviä menetelmiä. Laillisuusvalvontaelimillä on yleensä rajoittamaton pääsy tiedustelupalvelun tiloihin ja asiakirjoihin. Niiden jäseniä sitoo vaitiolovelvollisuus. Valvontaelimillä on usein myös oikeus antaa sitovia kieltoja ja kehotuksia tiedustelupalveluille tai ainakin saattaa kehotustensa toimeenpano tiedustelupalvelun toiminnasta vastaavan ministerin harkittavaksi. Valvontaelimet raportoivat yleensä havainnoistaan sekä yksittäistapauksissa että vuosiraporteissaan tiedustelutoimintaa ohjaavalle ministerille ja valvonnan kohteelle. Valvontaelimille säädetyt tehtävät eivät yleensä rajoita mahdollisten ylimpien laillisuusvalvojien tai tietosuojavalvontaviranomaisten valvontatoimivaltaa.

Ruotsissa, Saksassa ja Sveitsissä on erikseen säädetty signaalitiedustelun laillisuusvalvonnasta. Ruotsissa signaalitiedustelun valvontaa on täsmennetty ja yksilöity säädöstasolla. Saksassa ja Sveitsissä valvontaelimelle on annettu mandaatti valvoa tätä toimintaa myös ennakkollisesti lupaviranomaisena.

Kaikkiaan tiedustelutoiminnan ja sen valvonnan sääntelytarkkuus ja järjestämistapa vaihtelee maittain. Ylipäänsä kansalliset checks and balances -järjestelyt ja valtiolliset järjestelmät kaikkienensa ovat keskenään hyvin erilaisia. Vertailumaiden lainsäädännöistä ja järjestelmistä ei voida siten tehdä suoraan johtopäätöksiä Suomeen soveltuvista tiedustelutoiminnan valvontamalleista. Tiedustelutoiminnan valvonnan järjestämisessä on otettava huomioon kotimaisen parlamentaarisen valvonnan ja laillisuusvalvonnan erityispiirteet.

2.2.2 Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja EU:n oikeusjärjestys

2.2.2.1 Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan ihmisoikeussopimuksen noudattamista valvoo Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. Tuomioistuin on antanut viime vuosikymmeninä lukuisia turvallisuus- ja tiedustelupalveluja sekä salaisia pakkokeinoja ja salaista tiedonhankintaa koskevia ratkaisuja. Ratkaisuissa on tullut erityisesti ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa yksityiselämän suojasta ja 13 artiklaa tehoikkaista oikeussuojakeinoista. Myös 10 artiklalla sananvapaudesta ja lähdesuojasta on ollut merkitystä ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Tämä oikeus ei kuitenkaan ole rajoittamaton, sillä viranomaiset saavat puuttua sen käyttämiseen artiklan 2 kohdassa mainituilla edellytyksillä. Ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan takaamiin oikeuksiin puuttumisen on perustuttava muun muassa kansalliseen lakiin. Ihmisoikeustuomioistuin on edellyttänyt, että lain tulee sisältää säännökset tarkkailuvaltuuksien valvonnasta ja niitä koskevista

oikeussuojakeinoista. (Ks. Amann v. Sveitsi; Contreras v. Espanja; Bugallo v. Espanja; Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta; Liberty ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta; Shimovolos v. Venäjä; Weber & Saravia v. Saksa; Zakharov v. Venäjä.)

Ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan viranomaisten salaisten tarkkailutoimivaltuuksien valvonta pitää järjestää tehokkaasti. Valtioilla on kuitenkin laaja harkintavalta siinä, miten ne toteuttavat vaatimuksen tehokkaista oikeussuojakeinoista. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan 13 artikla ei välttämättä vaadi tehokkaan oikeussuojakeinon olevan tuomioistuin. Pikemminkin kysymyksessä olevan oikeuden luonteesta ja kulloisenkin tapauksen olosuhteista riippuu, millaista kansallista oikeussuojaa ihmisoikeussopimuksen voidaan katsoa edellyttävän. Valvontaa ei voi ihmisoikeustuomioistuimen mukaan kuitenkaan jättää pelkästään viranomaisten itse suorittaman sisäisen valvonnan varaan. Ihmisoikeustuomioistuin on antanut merkitystä sekä ulkoiselle valvonnalle että parlamentaariselle valvonnalle. Tuomioistuin on todennut, että kansanedustuslaitoksen osallistumisella salaisten tarkkailutoimivaltuuksien valvontaan on demokratian suojelemisen kannalta merkitystä. Erilaisten oikeussuojakeinojen yhteisvaikutus voi olla riittävä eritoten valtion turvallisuutta koskevissa tilanteissa. (Ks. Campbell v. Yhdistynyt Kuningaskunta; Leander v. Ruotsi; Segerstedt-Wiberg & muut v. Ruotsi.)

Ihmisoikeustuomioistuin on arvioinut tehokkuutta lähinnä siltä osin, onko valvontaelin toimivaltainen ratkaisemaan asian ja millaiset prosessuaaliset oikeusturvatakeet se pystyy prosessille antamaan. Valvonnan tehokkuuteen on kytketty myös kysymys valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeudesta. Ihmisoikeustuomioistuin on lisäksi katsonut, että laillisuusvalvontaa suorittavien tahojen ratkaisuilla tulisi olla oikeudellisesti sitova vaikutus valvottuihin tahoihin. Oikeussuoja saattaa olla ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta tehoton myös, jos asiaa ratkaisevalla taholla ei ole toimivaltaa määrätä valittajalle vahingonkorvausta. Oikeussuojakeinon tehokkuus edellyttää annetun päätöksen täytäntöönpanoa. Oikeuskeino ei ole tehokas, jos viranomaisten toimet tai laiminlyönnit estävät sen käytön. Ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään korostanut, että kansallisessa oikeusjärjestelmässä tulee olla riittävät oikeussuojatakeet myös viranomaisten viivytyksiä ja muita laiminlyöntejä vastaan. (Ks. Segerstedt-Wiberg & muut v. Ruotsi; Szabó & Vissy v. Unkari.)

Ihmisoikeustuomioistuin on tavallisesti edellyttänyt, että väitetyn loukkauksen kohteena olevalla henkilöllä on suora pääsy oikeussuojakeinoon ilman välikäsiä. Valitus- tai kantelumahdollisuuden käytön edellytyksenä on yleensä se, että henkilö saa viranomaiselta tiedon häneen kohdistetusta tiedonhankinnasta sen jälkeen, kun tiedonhankintakeinon käyttö on päättynyt. Kuitenkin myös järjestelmä, joka ei lainkaan edellytä kohdehenkilölle ilmoittamista, voi olla sopusoinnussa ihmisoikeussopimuksen kanssa. Tällöin kanteluoikeus on tullut säätää kansallisessa lainsäädännössä niin yleiseksi, että kuka hyvänsä saa kannella pelkästään sen perusteella, että epäilee viranomaisten puuttuneen luottamuksellisen viestintänsä nauttimaan suojaan. (Ks. Association for European Integration and Human Rights & Ekimdzhev v. Bulgaria; Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta; Klass ym. v. Saksan liittotasavalta; Popescu v. Romania; Smith & Grady v. Yhdistynyt kuningaskunta; Weber & Saravia v. Saksa; Zakharov v. Venäjä.)

Valvonnan tehokkuuden ohella valvontaelimen riippumattomuus on noussut tärkeäksi vaatimukseksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. Ihmisoikeustuomioistuin on korostanut, että toimielimen pitää olla riittävän itsenäinen toimeenpanovallan käyttäjistä. Laillisuusvalvontaelimellä ei saa myöskään olla liian läheisiä poliittisia kytköksiä. Ei-

tuomioistuinmallinenkin valvontaelin voi täyttää sopimuksen vaatimukset, kunhan se on riittävän itsenäinen. Ihmisoikeussopimuksen kannalta riittävän itsenäisenä toimijana ei ole pidetty esimerkiksi syyttäjää. Ihmisoikeustuomioistuin on kiinnittänyt lisäksi huomiota valvontaelinten jäsenten ammatilliseen pätevyYTEEN ja taustaan. Se on suhtautunut myönteisesti valvontamalleihin, joissa tehtävään valituilta edellytetään toimimista korkeissa tuomarin tehtävissä. (Ks. Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta; Klass ym. v. Saksan liittotasavalta; Kopp v. Sveitsi; Popescu v. Romania nro 2; R.E. v. Yhdistynyt Kuningaskunta; Szabó & Vissy v. Unkari; Weber & Saravia v. Saksa; Zakharov v. Venäjä.)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on parhaillaan vireillä valituksia nykyaikaisista tiedonhankintakeinoista. Käsittelyssä olevat valitukset perustuvat pitkälti Edward Snowdenin tekemiin paljastuksiin Yhdysvaltain tiedusteluviraston (National Security Agency) toiminnasta ja sen yhteistyöstä muiden maiden tiedusteluorganisaatioiden kanssa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen näissä tapauksissa antamalla ratkaisulla voi olla merkitystä myös kansallisille tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmille asettaville vaatimuksille. (Ks. Big Brother Watch & muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta; Bureau of Investigative Journalism & Ross v. Yhdistynyt Kuningaskunta; Human Rights Organisations & muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta.)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ohella Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu on kiinnittänyt huomiota tiedustelutoiminnan valvontaan. Ihmisoikeusvaltuutettu julkaisi vuonna 2015 suosituksia ihmisoikeuksien tehokkaasta huomioon ottamisesta tiedustelutoiminnan valvonnassa (Democratic and effective oversight of national security services, Issue paper, Commissioner for Human Rights, Council of Europe, 2015). Kaikkiaan 25 suosituksen joukossa ihmisoikeusvaltuutettu esitti, että kansalliseen tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmään tulisi kuulua aina vähintäänkin yksi toimeenpanovallasta ja tiedusteluviranomaisista riippumaton valvontaelin. Valvonnan tulisi kohdistua kaikkien tiedustelutoiminnan osatekijöiden laillisuuteen ja perus- ja ihmisoikeuksien mukaisuuteen. Valvonnan tulisi kattaa myös tiedusteluviranomaisten kansainvälinen yhteistyö ja siihen sisältyvä tietojenvaihto. Tiedustelutoiminnan valvontaa harjoittavilla tahoilla tulisi olla ylipäänsä pääsy kaikkeen tarvitsemaansa tietoon salassapidosta tai kansainvälisistä käytännöistä johtuvista rajoituksista huolimatta.

Ihmisoikeusvaltuutetun mukaan yksilöiden tulisi voida saattaa asioita ulkoisten valvontaelimen käsiteltäväksi. Mikäli tällaisella elimellä olisi valtuudet tehdä vain ei-sitovia päätöksiä, valtion pitäisi järjestää yksilöiden oikeus tehokkaaseen ja kattavaan oikeussuojaan muulla tavoin. Ulkoisella valvontaelimellä tulisi olla oikeus lainvastaisen tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämiseen tai lopettamiseen. Ihmisoikeusvaltuutettu toteaa lisäksi, että tiedustelutoiminnan ulkoisen laillisuusvalvonnan ja parlamentaarisen valvonnan välisen keskinäisyyden tulisi olla kiinteä muun ohella siten, että parlamentaarista valvonnasta vastaava toimielin osallistuisi ulkoisten laillisuusvalvontaelinten nimittämiseen ja voisi antaa niille valvontatehtäviä. Laillisuusvalvojien tulisi puolestaan raportoida toiminnastaan parlamentaariselle toimielimelle. Raporttien julkiset osat olisi saatettava yleiseen tietoon. Ihmisoikeusvaltuutetun mukaan valvontajärjestelmän ja sitä koskevan lainsäädännön tulisi olla jatkuvan arvioinnin ja seurannan kohteena.

Ihmisoikeusvaltuutettu pitää suosituksissaan kaikkiaan tärkeänä, että kansallinen tiedustelutoiminnan valvonta täyttää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sille asettamat vähimmäisvaatimukset. Lisäksi kansallisten järjestelmien tulisi olla YK:n ihmisoikeusneuvoston puitteisissa tiedustelutoiminnan valvonnasta annettujen suositusten ja Euroopan neuvoston alaisen Demokratiaan oikeusteitse -komission eli niin sanotun Venetsian komission asiasta esittämien näkemysten mukaisia.

Venetsian komissio julkaisi vuonna 2007 kansainväliseen vertailuun perustuvan raportin tiedustelupalveluiden demokraattisesta valvonnasta (Report on the Democratic Oversight of the Security Services, CDL-AD(2007)016, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Council of Europe, 2007). Raportin painopisteenä oli tutkia kansallisten parlamenttien ja niiden toimielinten sekä tuomioistuinten asemaa tiedustelutoiminnan valvonnassa. Venetsian komission mukaan on välttämätöntä, että tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmään kuuluu tehokas, asiantunteva ja kaikin tavoin uskottava ulkoinen valvontamekanismi, joka muodostuu niin oikeudellisesta kuin parlamentaarisestakin valvonnasta. Valvonta ei voi jäädä vain hallinnon sisäiseksi, vaan valvonnalla tulisi olla useita toisiinsa linkittyneitä ja toisiaan täydentäviä tasoja. Komissio korosti, että parlamentaarisen valvonnan järjestäminen on tärkeää toiminnan demokraattisen legitimitietin vuoksi. Lisäksi yksilöillä tulisi olla mahdollisuus saada tiedusteluviranomaisten toimintaa koskeva asiansa riippumattoman toimielimen käsiteltäväksi. Valvonnan tulisi kaikkiaan kattaa koko tiedustelutoiminta, mukaan lukien tiedusteluviranomaisten kansainvälinen yhteistyö. Venetsian komissio esitti lisäksi, että ulkoisen valvojan tulisi raportoida valvontatoiminnastaan parlamentille. Valvonta- ja vastuujärjestelmää tulisi arvioida ja seurata jatkuvasti. Kansallisten järjestelmien välillä tulisi vaihtaa tietoa ja kokemuksia parhaista tiedustelutoiminnan valvontakäytännöistä.

2.2.2.2 Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvoo ihmisoikeuskomitea, joka jatkuvasti kehittää sopimusmääräysten tulkintaa. Ihmisoikeuskomitea on tehnyt tulkintakannanottoja myös yksityisyyden suojaa koskevasta yleissopimuksen 17 artiklasta. Artiklan mukaan kenenkään yksityiselämään, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa mielivaltaisesti tai laittomasti puuttua eikä suorittaa hänen kunniansa ja mainettaan loukkaavia hyökkäyksiä. Lisäksi jokaisella on oikeus lain suojaan tällaista puuttumista tai tällaisia hyökkäyksiä vastaan. Artiklan mukaisesta veloitteesta voidaan poiketa ainoastaan yleisen kansallista olemassaoloa uhkaavan hätätilan aikana.

Yksityisyyden suojaa koskevan 17 artiklan loukkauksista on tehty useita valituksia yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan nojalla, mutta toistaiseksi tapaukset eivät ole käsitelleet tietoverkkoturvallisuutta, sähköistä viestintää tai tiedustelutoimintaa. Todennäköisenä voidaan pitää, että tällaiset kysymykset nousevat jatkossa näkyvämmiin esille ihmisoikeuskomitean työssä. Sähköiseen viestintään kohdistuvaa tiedustelua on jo käsitelty sopimusvaltioiden määrääkäsraportoinnin yhteydessä. Yhdysvaltojen neljättä määrääkäsraporttia koskevissa kommentissaan ihmisoikeuskomitea kiinnitti tiedustelulainsäädännön tarkastelun yhteydessä huomiota muun ohella valvontajärjestelmään. Komitean mukaan tiedustelutoimintaan tulee kytkeä riittävä valvontajärjestelmä. Lisäksi väärinkäytösten kohteeksi joutuneilla on oltava käytettävissään tehokkaita oikeussuojakeinoja. (Ks. Concluding observations on the fourth periodic report of the United States of America, CCPR/C/USA/CO/4, United Nations, Human Rights Committee, 23 April 2014.)

Myös YK:n ihmisoikeusneuvosto on kiinnittänyt huomiota tiedustelutoimintaan vuonna 2012 terrorismin vastaisen taistelun ihmis- ja perusoikeuslottuvuuksista antamassaan julkilausumassa (Resolution on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, A/HRC/19/L.25, United Nations, Human Rights Council, 19 March 2012). Julkilausumassa viitataan YK:n erityisraportoija Martin Scheininin (Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism) vuonna 2010 julkaisemaan raporttiin (Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight, A/HRC/14/46, United Na-

tions, Human Rights Council, 17 May 2010) ja kehoitetaan valtioita ryhtymään sen johdosta tarvittaviin toimenpiteisiin.

YK:n erityisraportoijan raportissa esitetään 35 suositusta ihmisoikeuksien turvaamisen varmistamiseksi terrorismin vastaiseen taisteluun liittyvässä tiedustelutoiminnassa ja tiedustelutoiminnan valvonnassa. Raportin mukaan tiedustelutoiminnan valvontaan osallistuvien tahojen toimivallasta ja tehtävistä tulisi säätää lailla. Valvonnan tulisi muodostua toimeenpanovalan piiriin kuuluvasta valvonnasta, parlamentaarisesta valvonnasta ja tuomioistuimen harjoittamasta valvonnasta sekä erityisistä valvontaelimistä. Raportissa todetaan, että yksilöiden valituksia ja muita oikeusturvainstrumentteja käsittelevien valvontaelinten tulisi olla riippumattomia tiedusteluviranomaisista ja toimeenpanovallasta. Yksilön tulisi voida saattaa asia tuomioistuimen tai muun valvontaelimen käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi, jos hän kokee, että tiedusteluviranomaiset ovat loukanneet hänen oikeuksiaan. Tällaisen elimen käytössä tulisi olla tehokkaita toimenpiteitä, kuten oikeus vahingonkorvauksen määräämiseen ja sitovien päätösten tekoon. Valvontaelimillä tulisi olla rajoittamattomat tiedonsaantioikeudet ja niiden muodostaman valvontakokonaisuuden olisi katettava tiedustelutoiminnan kaikki osatekijät. Tiedustelutoiminnan valvontaa harjoittavien tahojen pitäisi huolehtia asianmukaisesti henkilötietojen ja muiden salassa pidettävien tietojen suojaamisesta. Niillä olisi oltava toimivalta, resurssit ja asiantuntemus oma-aloitteisen valvonnan harjoittamiseen. Tiedusteluviranomaisten tulisi toimia yhteistyössä valvontaelinten kanssa täysimääräisen valvonnan mahdollistamiseksi. YK:n erityisraportoija esitti lisäksi, että tiedusteluviranomaisissa työskentelevien tulisi voida raportoida väärinkäytöksistä ja että tällaisten ilmiantajien suojasta pitäisi huolehtia.

2.2.2.3 EU-oikeus

Euroopan unionin tuomioistuin tulkitsee EU-lainsäädäntöä ja varmistaa, että sitä sovelletaan samalla tavalla kaikissa EU-maissa. EU-tuomioistuimen rooli tiedustelutoiminnan valvonnassa on ollut Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (EUVL C 2020, 7.6.2016) 4 artiklan 2 kohdasta johtuen välillisempi kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen. Tämän säännöksen mukaan kansallinen turvallisuus on yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. Unionilla ei siten ole toimivaltaa kansallisen turvallisuuden kysymyksissä. EU-oikeuden soveltamisalan rajautuminen pois kansallista turvallisuutta koskevan poikkeuksen perusteella ei kuitenkaan ole aina käytännössä yksiselitteistä. (Ks. ZZ, C-300/11; Insinööri-toimisto InsTiimi Oy, C-615/10; komissio v. Suomi, C-284/05.) EU:n oikeusjärjestyksellä ja erällä Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisuilla ja EU-lainsäädännön kumoamiskanteilla on siten merkitystä myös tiedustelutoiminnalle ja sitä koskevan kansallisen lainsäädännön kehittämiseksi.

Vuonna 2009 voimaan tullut Euroopan unionin perusoikeuskirja (EUVL C 326, 26.10.2012) määrittelee unionin tasolla pätevät perusoikeudet. Jäsenvaltiot ovat velvollisia noudattamaan perusoikeuskirjaa sen 51 artiklan 1 kohdan mukaan aina, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Kuitenkin EU-oikeuden soveltamisalan ulkopuolellakin perusoikeuskirjasta voidaan johtaa tulkinta-apua esimerkiksi tilanteissa, joissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole käsitellyt jotakin kysymystä. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa säädetään, että siltä osin kuin perusoikeuskirjan mukaiset oikeudet ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatut oikeudet vastaavat toisiaan, niillä on sama merkitys ja kattavuus. Tämä ei estä unionia myöntämästä ihmisoikeussopimusta laajempaa suojaa. (Ks. Kadi ja Al Barakaat, C-402/05, C-415/04; Internationale Handelsgesellschaft, C-11/70.)

EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhelämäänsä, kotiinsa sekä viesteihinsä kohdistuvaa kunnioitusta. Perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan puolestaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. Henkilötietojen suojaan kuuluvien tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava laissa määritettyä

tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty ja saada ne oikaistuksi. Riippumattoman viranomaisen on valvottava näiden sääntöjen noudattamista. Perusoikeuskirjan 7 ja 8 artikla eivät ole kuitenkaan ehdottomia oikeuksia. Oikeutta tutustua omiin tietoihin voidaan siten rajoittaa muun muassa kansallisen turvallisuuden perusteella tai rikostutinnan suojaamiseksi. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa mainituista rajoitusedellytyksistä erityisesti suhteellisuusperiaate on kytkeytynyt oikeussuoja- ja valvontakäytäntöihin. Tehdessään suhteellisuusperiaatteen mukaista arviointia tietosuojaa koskevissa asioissa EU-tuomioistuin on kiinnittänyt huomiota muiden seikkojen ohella arvioinnin kohteena olevan järjestelyn valvontaan ja käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen riittävyyteen.

Schrems-tuomiossa EU-tuomioistuin totesi, että tehokasta oikeussuojaa koskevan perusoikeuden keskeistä sisältöä loukkaa säännöstö, jossa yksityisille ei anneta mahdollisuutta tutustua itseään koskeviin henkilötietoihin tai saada tällaiset tiedot oikaistuksi tai poistetuiksi. Tuomioistuin katsoi, että komission päätös (2000/520/EY) esti kansallisia valvontaviranomaisia käyttämästä toimivaltaansa, mikäli henkilö kyseenalaistaa päätöksen yhteensopivuuden henkilöiden yksityiselämän, vapauksien ja perusoikeuksien suojan kanssa. Komissio oli tässä päätöksessään todennut, että Yhdysvalloissa taataan siirrettyjen henkilötietojen tietosuojan riittävä taso Safe Harbor -järjestelmällä. Kyseinen järjestelmä sisälsi joukon henkilötietojen suojaa koskevia periaatteita, joihin yhdysvaltalaiset yritykset voivat vapaaehtoisesti sitoutua. Käytännössä tämä järjestelmä oli kuitenkin estänyt kansallisia valvontaviranomaisia tutkimasta suojan riittävää tasoa ja keskeyttämään tarvittaessa tiedonsiirron. EU-tuomioistuin katsoi, että komission päätös ei voi tehdä tyhjäksi toimivaltaa, joka kansallisilla valvontaviranomaisilla on perusoikeuskirjan ja tietosuojadirektiivin (95/46/EY) nojalla. Tuomion perusteella komission päätös kumottiin. (Schrems v. Data Protection Commissioner, C-362/14; ks. UGT-Rioja ym., C-428/06—C-434/06.)

Schrems-tuomion vaikutuksista 16.10.2015 antamassaan lausunnossa tietosuojadirektiivin artiklan 29 mukainen työryhmä piti tärkeänä, että tuomion soveltamiseen on olemassa valvontaviranomaisten yhteinen kanta. Työryhmän ehdottamien neuvottelujen tuloksena EU ja Yhdysvallat sopivat Safe Harborin korvaavasta Privacy Shield -järjestelmästä, joka otettiin käyttöön 1.8.2016. Näissä molemmissa järjestelmissä on seitsemän pääperiaatetta, joihin kuuluvat muiden ohella vaatimukset yksityishenkilöiden informoinnista ja oikeussuojakeinojen olemassaolosta. Privacy Shield -järjestelmän on katsottu parantavan yksilöiden mahdollisuuksia turvautua oikeussuojakeinoihin ja saada korvauksia tietosuojaloukkauksista.

EU-tuomioistuin antoi 8.4.2014 tuomion yhdistetyissä asioissa Digital Rights Ireland ja Seitlinger (C-293/12, C-594/12), jossa se totesi teletunnistetietojen säilyttämistä koskevan direktiivin (2006/24/EY) pätemättömäksi. Tuomiossa edellytettiin näihin tietoihin pääsyä ja niiden käyttöä koskevien kriteerien suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta. EU-tuomioistuin antoi 21.12.2016 Tele2 Sverige -tuomion (C-203/15, C-698/15), jossa paikka- ja liikennetietojen tallentamista arvioitiin sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin valossa (2002/58/EY, muutettu direktiivillä 2009/136/EY). Tuomioistuin katsoi, että sähköisten viestintävälineiden kaikkien liikenne- ja paikkatietojen yleinen ja erotuksetta tapahtuva säilyttäminen ei ole EU-oikeuden mukaista. Tästä huolimatta jäsenvaltiot voivat säätää sekä tietojen kohdennetusta säilyttämisestä että toimivaltaisten kansallisten viranomaisten oikeudesta saada kyseisiä tietoja jonkin sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivissä mainitun oikeutetun tavoitteen toteuttamiseksi. Edellytyksenä tälle on se, että kyseiset säännökset ovat selviä ja täsmällisiä. Lisäksi tietojen säilyttämisen ja pääsyn niihin on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oltava rajoitettu täysin välttämättömään.

Tele2 Sverige -tuomioissa EU-tuomioistuin luetteli useita aineellisia ja menettelyllisiä seikkoja, jotka tulisi ottaa huomioon tietojen säilyttämisestä ja käyttöä koskevissa kansallisissa säännöksissä. Sääntelyn tulee sisältää muun ohella asianmukaiset oikeussuojakeinot. Tuomioistuin korosti perusoikeuskirjan 8 artiklasta ja vakiintuneesta oikeuskäytännöstään tulevaa vaatimusta siitä, että jäsenvaltioiden on taattava, että riippumaton viranomainen valvoo unionin oikeudessa taatun suojan tason noudattamista luonnollisten henkilöiden henkilötietojen käsittelyssä. Se katsoi, että muun muassa ennakkovalvontaa on pidettävä edellytyksenä sille, että toimivaltaiset viranomaiset voivat saada kyseisiä tietoja. EU-tuomioistuimen mukaan toimivaltaisten kansallisten viranomaisten oikeus saada säilytetyjä tietoja edellyttää lähtökohtaisesti joko tuomioistuimen tai riippumattoman hallinnollisen elimen etukäteisvalvontaa. Vain asianmukaisesti perustelluissa kiireellisissä tapauksissa voitaisiin poiketa tästä vaatimuksesta. Lisäksi kyseisen tuomioistuimen tai elimen ratkaisu on annettava perustellusta pyynnöstä, jonka nämä viranomaiset esittävät rikoksen estämisen, selvittämisen tai syyteharkintamenettelyssä. EU-tuomioistuin katsoi myös, että tietojen kohteena olevien henkilöiden tiedottaminen on yksi tiedonsaannin edellytyksistä. Tuomioistuin piti tärkeänä, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset, joille on annettu oikeus saada säilytetyjä tietoja, tiedottavat tästä asianomaisia henkilöitä sovellettavien kansallisten menettelyjen mukaisesti. Tiedoksiannon tulee tapahtua heti, kun se ei vaaranna kyseisten viranomaisten suorittamia tutkimuksia. Tämä tiedottaminen toteutettiin välttämättömäksi, jotta yksilöillä on mahdollisuus käyttää oikeussuojakeinoja. (Tele2 Sverige, C-203/15, C-698/15.)

Euroopan parlamentti julkaisi vuonna 2014 Snowden-paljastusten seurauksena julkilausuman (Resolution on the US NSA surveillance programme, surveillance bodies in various Member States and their impact on EU citizens' fundamental rights and on transatlantic cooperation in Justice and Home Affairs (2013/2188(INI)), European Parliament, P7 TA (2014)0230, 12 March 2014), jossa muun ohella pyydettiin EU:n perusoikeusvirastoa tutkimaan tiedustelutoiminnan perusoikeusloutuvuuksia. Tämän seurauksena perusoikeusvirasto julkaisi vuosina 2015 ja 2017 raportit tiedustelutoiminnasta ja sen valvonnasta EU-jäsenvaltioissa (Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU, 2015 ja 2017). Kansainvälisen vertailun pohjalta perusoikeusvirasto esitti raporteissaan kaikkiaan 16 suositusta.

Perusoikeusviraston mukaan selkeän lainsäädännön, vahvan valvontajärjestelmän ja tehokkaiden oikeusturvakeinojen tulisi olla osa kansallista tiedustelujärjestelmää. Tämän järjestelmän osatekijöitä tulisi lisäksi arvioida ja kehittää jatkuvasti. Vahvaan valvontajärjestelmään kuuluu perusoikeusviraston mukaan valvontaelinten laajat toimivaltuudet ja tiedonsaantioikeudet, lainsäädännössä ja käytännössä turvattu itsenäisen asema ja oikeus toimivaltuuksiensa käyttöön, riittävät resurssit ja osaava henkilöstö sekä päätösten sitovuus. Valvontaan osallistuvien toimielinten tulisi olla tehtäviltään toisiaan täydentäviä siten, että valvonta muodostuisi jatkuvaksi ja kattavaksi. Yksilöiden tulisi voida hakea oikeusturvaa niin tuomioistuimista kuin muunkin tyyppisistä oikeusturvaelimistä. Valvontaelinten pitäisi voida suorittaa valvonta- ja tutkintatoimia myös silloin kun yksilön tiedottaminen tiedustelumenetelmän käytöstä ei ole mahdollista. Lisäksi järjestelmän tulisi mahdollistaa nimettömien ilmiantojen tekeminen ja suojella ilmiantajia. Perusoikeusviraston mukaan kansallisten ihmisoikeuselinten ja kansalaisjärjestöjen tulisi olla aiempaa laajemmin mukana tiedustelutoiminnan valvonnassa. Myös kansainvälisen tiedusteluyhteistyön tulisi olla kansallisen valvonnan kohteena ja tästä tulisi säätää selkeästi kansallisessa lainsäädännössä. Valvontaelimillä pitäisi myös olla pääsy kaikkeen tällaisessa kansainvälisessä yhteistyössä siirrettävään tietoon. Lisäksi perusoikeusvirasto esitti, että valvontaelinten tulisi julkaista tiedustelutoiminnan valvonnasta raportteja, jotka olisivat kaikkien saatavilla ja joissa esitettäisiin myös yksityiskohtaista tietoa esimerkiksi valitusmäärästä ja käynnissä olevista valvontatoimista.

2.3 Nykytilan arviointi

Kansallisesta turvallisuudesta vastaavat viranomaiset harjoittavat lakisääteisten tehtäviensä hoitamisen edellyttämää tiedustelua. Tiedustelutoimintaa varten ei kuitenkaan ole laissa säädettyjä toimivaltuuksia. Tiedustelu perustuu pitkälti julkisiin lähteisiin sekä kansainvälisen ja muun vapaaehtoisen yhteistyön puitteissa saataviin tietoihin. Kansallisen turvallisuuden uudenlaisiin uhkiin vastaamiseksi siviili- ja sotilasviranomaisille on ehdotettu säädettäväksi merkittäviä uusia tiedustelutehtäviä ja -toimivaltuuksia.

Uuden tiedustelulainsäädännön vuoksi on tarpeellista uudistaa myös tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmä. Tiedustelun valvonnasta on eri maissa tavallisesti säädetty lailla, jossa on säännökset valvontaelinten kokoonpanosta, valinnasta, toimikaudesta ja toimivallasta. Suomessa on tarve säätää tällainen tiedustelutoiminnan valvontaa koskeva laki siviili- ja sotilasviranomaisten lisääntyvien tiedusteluvaltuuksien vuoksi.

Suomessa ei ole sellaista parlamentaarista valvontaelintä, jonka laissa säädettyä nimenomaisena tai yksinomaisena tehtävänä olisi valvoa tiedustelutoimintaa. Nykyisin parlamentaarista valvonnasta vastaavat perustuslaki-, ulkoasiain-, hallinto- ja puolustusvaliokunta muun toimintansa ohessa. Eduskunnan työjärjestyksen muutoksella ehdotetaan perustettavaksi uusi tiedusteluvallontavaliokunta.

Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonta jakautuu nykyisin hallinnonalan sisäiseen laillisuusvalvontaan sekä ylimpien laillisuusvalvojien ja erityisvaltuutettujen harjoittamaan valvontaan. Suomessa ei ole erityistä tiedustelutoiminnan ulkoista laillisuusvalvojaa, vaan laillisuusvalvojat hoitavat näitä lainmukaisuuden valvontatehtäviä muiden tehtäviensä ohessa. Viranomaisille ehdotetut uudet tiedustelutoimivaltuudet edellyttävät tehokkaan ja riippumattoman laillisuusvalvonnan järjestämistä.

Vaatus tiedustelutoiminnan asianmukaisesta valvonnasta, joka koostuu niin parlamentaarista valvonnasta kuin laillisuusvalvonnasta, seuraa myös kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista, Euroopan unionin oikeudesta ja perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä. Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluva oikeusturvavaatimus edellyttää, että sääntelyssä on huolehdittava riittävästä oikeusturva- ja valvontajärjestelyistä. Vaatimukset valvonnan tehokkuudesta ja asianmukaisuudesta korostuvat erityisesti verrattuna nykyisen sääntelyn mahdollistamaan luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamiseen. Myös ihmisoikeusveloitteet ja Euroopan unionin oikeus edellyttävät tehokasta ja riippumatonta valvontaa.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on järjestää tiedustelutoiminnan valvonta siten, että se täyttää vaatimukset valvonnan tehokkuudesta ja riippumattomuudesta. Valvontajärjestelmän ja valvontaelinten vahvan aseman ja toimivaltuuksien tulee osaltaan turvata luottamusta tiedustelutoiminnan asianmukaisuuteen ja yksilön oikeusturvan toteutumiseen. Valvontajärjestelmästä säädettäisiin esityksen sisältämässä erillislaissa. Valvontajärjestelmän tulisi kaikkiaan täyttää perustuslain, kansainvälisten ihmisoikeusveloitteiden ja Euroopan unionin oikeusjärjestyksen asettamat vaatimukset. Esityksessä pyritään lisäksi järjestämään tiedustelutoiminnan valvonta hallinnollisesti kevyellä valvontaorganisaatiolla.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Parlamentaarisen valvonnan osalta on eduskunnan sisäisessä valmistelussa päädytty valiokuntalaitokseen pohjautuvaan malliin. Eduskunnan työjärjestyksen muutoksessa ehdotetaan uuden tiedusteluvalvontavaliokunnan perustamista.

Tiedusteluviranomaisten toimivaltuuksien lisäämisen vuoksi on aiheellista tehostaa tiedustelutoiminnan laillisuuden valvontaa. Laillisuusvalvonnan yksi keskeisimmistä osista on perus- ja ihmisoikeuksien noudattamisen ja toteuttamisen valvonta. Siviili- ja sotilasviranomaisille kuuluvien toimivaltuuksien perusoikeusherkän luonteen vuoksi niiden toimintaa valvotaan jo nykyisin monin eri tavoin, muun muassa päivittäisen esimiesjohtamisen ja ulkoisen laillisuusvalvonnan muodossa. Kun tiedusteluviranomaisten toimivaltuuksia lisätään nykyisestä, tarve perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiselle ja tiedustelumenetelmien asianmukaisen käytön varmistamiselle korostuu.

Useissa EU-maissa on parlamentaarisen valvontaelimen ohella tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa harjoittava riippumaton asiantuntijaelin. Laillisuusvalvontaa suorittavat tahot ovat usein lautakuntamuotoisia elimiä. Suomessa tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonta tulisi sovittaa yhteen nykyisen valvontajärjestelmän kanssa. Uusien tiedustelutoimivaltuuksien merkittävyys ja niiden valvonnan uskottavuus edellyttävät ulkoisen riippumattoman laillisuusvalvonnan järjestämistä. Ulkoinen valvonta voi paljastaa sisäisen valvonnan ohella organisaation järjestelmävirheitä ja oikeudellisesti kestäättömiä käytäntöjä. Ulkoinen valvonta myös lisää valvonnan ja itse valvottavan toiminnankin uskottavuutta.

Tiedustelutoiminnan laillisuuden valvonta olisi mahdollista järjestää joko lisäämällä olemassa olevien ulkoisten laillisuusvalvojen valvontavaltuuksia vastaamaan uusia tiedustelutoimivaltuuksia tai perustamalla kokonaan uusi laillisuusvalvoja. Uusi laillisuusvalvoja voitaisiin organisoida jonkin nykyisen laillisuusvalvontaviranomaisen yhteyteen tai kokonaan erilliseksi viranomaiseksi. Sen sijaan tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontatehtävien antamista jollekin ei-valtiolliselle toimijalle ei voida pitää mahdollisena vaihtoehtona. Muun ohella näihin tehtäviin tarvittavien laajojen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksien vuoksi tiedustelutoiminnan laillisuusvalvojalla tulisi olla viranomaistoimivaltuudet.

Ulkoista laillisuusvalvontaa viranomaisiin kohdistavat muun muassa ylimmät laillisuusvalvojat ja erityisvaltuutetut. Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin harjoittama laillisuusvalvonta kohdistuu yleisesti viranomaistoimintaan, mukaan lukien siviili- ja sotilasviranomaisten toiminta. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävien ja -toimivaltuuksien vuoksi sen toiminnan puitteissa voitaisiin järjestää myös laajenevien tiedusteluvaltuuksien laillisuusvalvonta.

Tiedustelutoimintaan ja sen valvontatarpeeseen liittyy kuitenkin useita erityispiirteitä, joiden vuoksi ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, että oikeusasiamiehelle säädettäisiin uusia tehtäviä tiedustelutoiminnan laillisuuden valvonnassa. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan tulisi olla jatkuvaa, yksityiskohtaista ja operatiivista. Tällainen valvonta poikkeaisi oikeusasiamiehen harjoittaman laillisuusvalvonnan luonteesta. Koska tiedustelutoiminnan valvontaa varten tarvitaan vahvoja toimivaltuuksia, tarvitaan myös tämän valvonnan valvontaa. Ylimpien laillisuusvalvojen asema eräänlaisina valvonnan valvojina myös suhteessa erityisvaltuutettuihin on perusteltua säilyttää. Eduskunnan oikeusasiamiehen harjoittamana tällainen tiedustelutoiminnan valvonnan valvonta olisi puolueetonta ja uskottavaa, etenkin jos oikeusasiamiehen tehtäviin ei sisällytettäisi tiedustelutoiminnan uusia valvontavaltuuksia. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan järjestämistä oikeusasiamiehen tehtäväksi ei voida pitää asianmukaisena myöskään siksi, että tästä aiheutuisi päällekkäistä toimivaltaa tiedustelutoiminnan valvonnan

ja yleisen laillisuusvalvonnan välille (esimerkiksi kantelut). Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen on aiemmin perustettu ihmisoikeuskeskus; sen tehtävät ovat kuitenkin yleisiä eivätkä päällekkäisiä oikeusasiamiehen harjoittaman valvonnan kanssa (lukuun ottamatta lausuntoja). Oikeusasiamies on myös torjunut maastapoistamispäätösten täytäntöönpanemiseksi järjestettävien palautuslentojen valvontatehtävän pitkälti näistä samoista edellä esitetyistä syistä (ks. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2015, K 11/2016 vp). Nämä perustelut ovat vieläkin painavampia tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan järjestämisessä.

Tiedustelutoiminnan laillisuuden valvonta on oma erityinen tehtäväkenttensä. Eräiden erityiskysymysten laillisuusvalvontatehtävä on säädetty erityisvaltuutetuille kuten tietosuojavaltuutetulle, tasa-arvovaltuutetulle ja yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Erityisvaltuutetuista tiedustelutoimintaan läheisesti liittyviä valvontavaltuuksia on ennen muuta tietosuojavaltuutetulla. Tietosuojavaltuutetun nykyiset tehtävät ja toimivaltuudet kattavat toisaalta kuitenkin vain osan tiedustelutoiminnan valvontatarpeista. Tietosuojavaltuutetun tehtäväkenttä myös laajenee EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanon myötä. Tietosuojavaltuutetun toimivaltuuksien laajentamista ei voida näistä syistä pitää tarkoituksenmukaisena tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan järjestämiseksi.

Tiedustelutoiminnan erityispiirteiden ja siihen liittyvien korostuneiden oikeusturvatarpeiden sekä muiden perus- ja ihmisoikeuskysymysten vuoksi olisi perusteltua, että tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa varten perustettaisiin kokonaan uusi viranomaislainen. Tätä perustelee myös vaatimus valvonnan tehokkuudesta ja riippumattomuudesta. Parhaimmat valvontamahdollisuudet arvioidaan olevan erityisvaltuutetulla, jolle säädettäisiin lailla vahvat toimivaltuudet sekä riippumaton ja itsenäinen asema.

Tällaiseksi uudeksi ulkoiseksi laillisuusvalvojaksi tässä esityksessä ehdotetaan tiedusteluvaltuutettua. Tiedusteluvaltuutettu tarvitsisi toimintaansa varten tarpeellisen määrän valtuutetun tehtävälleen perehtyneitä esittelijöitä ja muuta henkilökuntaa. Valvontatoiminta voitaisiin organisoida joko omaksi toimistokseen tai jonkin jo olemassa olevan erityisvaltuutetun toimiston yhteyteen. Näistä vaihtoehdoista luontevimmaksi on katsottava tiedusteluvaltuutetun toiminnan organisointi tietosuojavaltuutetun toimiston yhteyteen. Tällä tavoin tiedustelutoiminnan ulkoinen laillisuusvalvonta voitaisiin järjestää hallinnollisesti mahdollisimman kevyellä ja taloudellisesti tehokkaalla organisaatiolla.

Tiedusteluvaltuutetun viran perustamisella ei rajattaisi ylimpien laillisuusvalvojen tai erityisvaltuutettujen valvontavaltaa. Ylimpien laillisuusvalvojen asema eräänlaisina valvonnan valvojina suhteessa erityisvaltuutettuihin säilyisi.

3.3 Keskeiset ehdotukset

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

3.3.1 Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta

Esitykseen kytkeytyvässä eduskunnan puhemiesneuvoston ehdotuksessa eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta ehdotetaan eduskuntaan perustettavaksi tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa varten tiedusteluvallontavaliokunta-niminen uusi erikoisvaliokunta. Eduskunnan työjärjestyksessä säädettäisiin tiedusteluvallontavaliokunnan tehtävistä sekä toiminnasta ja erityispiirteistä valiokuntalaitoksen osana.

Tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavassa laissa säädettäisiin tiedusteluvalvontavaliokunnan oikeudesta tietojen ja selvitysten saamiseen. Valiokunnalla olisi laaja tiedonsaantioikeus sekä oikeus saada tiedusteluvaltuutetulta ja muilta viranomaisilta sekä muilta julkista tehtävää hoitavilta selvityksiä tiedustelutoiminnasta.

Lisäksi tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavassa laissa säädettäisiin tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvaltuutetun yhteistyöstä. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa hoitava tiedusteluvaltuutettu olisi tärkeä yhteistyökumppani tiedusteluvalvontavaliokunnalle. Tiedusteluvaltuutetun vuosikertomus ja hänen eduskunnalle tarvittaessa antamansa erilliskertomukset tarjoaisivat tiedusteluvalvontavaliokunnalle tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan hoitamisessa tarvittavaa tietoa. Valiokunta huolehtisi valtuutetun kertomusten valmisteleavasta käsittelystä ja mietinnön laatimisesta täysistuntoa varten. Valtuutetun tulisi lisäksi saattaa merkittävät valvontahavaintonsa valiokunnan käsiteltäväksi. Tiedusteluvalvontavaliokunnalle ei ehdoteta oikeutta tehdä tarkastuksia viranomaisten tai muiden julkista hallintotehtävää hoitavien toimitiloissa. Tarvittaessa valiokunta voisi pyytää tiedusteluvaltuutettua tekemään tarkastuksen tai hankkimaan muulla tavoin valiokunnan tarvitsemat tiedot tai selvitykset.

3.3.2 Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonta

Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta huolehtisi uusi viranomainen, tiedusteluvaltuutettu. Tiedusteluvaltuutettu toimisi tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä ja olisi toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Valtuutetun nimittäisi valtioneuvosto enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Tiedusteluvaltuutetulla olisi tarpeellinen määrä valtuutetun tehtävälleen perehtyneitä esittelijöitä ja muuta henkilöstöä. Valtuutettu nimittäisi virkamiehet ja ottaisi palvelukseen muun henkilöstön. Tiedusteluvaltuutetulle ja hänen henkilöstölleen asetettaisiin vaatimus Suomen kansalaisuudesta.

Tiedusteluvaltuutetun tehtävänä olisi valvoa tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa. Valtuutettu myös seuraisi ja arvioisi toimialallaan lainsäädännön toimivuutta ja tekisi tarpeelliseksi katsomiaan kehittämissuhteita. Tiedusteluvaltuutettu antaisi vuosittain kertomuksen toiminnastaan eduskunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle. Valtuutettu voisi antaa edellä todetulla tavalla myös erillisen kertomuksen tärkeäksi katsomastaan asiasta sekä viedä omaloitteisesti merkittävät valvontahavaintonsa tiedusteluvalvontavaliokunnan käsiteltäväksi.

Yksilöille säädettäisiin oikeus kannella tiedusteluvaltuutetulle tiedustelutoiminnan laillisuus- kysymyksistä. Lisäksi yksilölle säädettäisiin oikeus pyytää tiedusteluvaltuutettua tutkimaan häneen kohdistuneen tiedustelutoiminnan laillisuus. Tällaisen pyynnön tekeminen koskisi tilanteita, joissa henkilö saa viranomaiselta tiedon häneen kohdistetusta tiedustelutoiminnasta sen jälkeen, kun tiedustelumenetelmän käyttö on päättynyt. Tällaisia jälkikäteisilmoituksia annettaisiin tiedustelun kohteille tietyistä tiedustelumenetelmistä kuten telekuuntelusta. Vastavaa oikeus olisi myös henkilöllä, joka epäilee, että häneen on kohdistunut tiedustelutoimintaa.

Tiedusteluvaltuutetulle säädettäisiin vahvat toimivaltuudet laillisuusvalvonnassa. Valtuutetulla olisi laaja tiedonsaantioikeus sekä oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta selvityksiä tiedustelutoiminnasta. Valtuutettu voisi myös tehdä tarkastuksia viranomaisten ja muiden julkista hallintotehtävää hoitavien toimitiloissa. Tiedusteluvaltuutettu voisi määrätä tiedustelumenetelmän käytön keskeytettäväksi tai lopetettavaksi, jos hän katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa. Tuomioistuimen lupaan perustuvan tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämiseksi tai lopettamiseksi valtuutettu voisi antaa

väliaikaisen määräyksen, joka olisi saatettava viivytyksettä asianomaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tuomioistuimen olisi ratkaistava asia kiireellisesti. Valtuutettu voisi myös määrätä lainvastaisesti hankitut tiedot viipymättä hävitettäväksi. Tiedusteluvaltuutettu voisi ilmoittaa asian toimivaltaiselle esitutkinnan toimittamisesta päättävälle viranomaiselle, jos hän katsoo, että valvottava on toiminut lainvastaisesti.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Vaikutukset eduskunnan toimintaan

Esitykseen kytkeytyvän puhemiesneuvoston ehdotuksen mukaisesti uuden tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminnasta ja tehtävistä sekä asemasta eduskunnan valiokuntalaitoksen osana säädettäisiin eduskunnan työjärjestyksessä. Uudistettu parlamentaarinen valvontajärjestelmä vahvistaisi eduskunnan asemaa tiedustelutoiminnan valvonnassa.

Tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavassa laissa ehdotetaan säädettäväksi tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedon- ja selvitystensaantioikeuksista sekä valiokunnan ja valtuutetun yhteydenpidosta. Tiedusteluvalvontavaliokunnan perustaminen ja yhteistyö tiedusteluvaltuutetun kanssa toisi 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 säädettäisiin tiedusteluvaltuutetun velvollisuudesta antaa eduskunnalle toiminnastaan vuosikertomus. Lisäksi valtuutettu voisi antaa harkintansa mukaan erilliskertomuksia tärkeäksi katsomistaan seikoista. Tiedusteluvaltuutetun kertomusten käsittely täysistuntoa varten olisi tiedusteluvalvontavaliokunnassa säännönmukaisesti valmisteltavista valtiopäiväasioista keskeisin. Tiedusteluvaltuutetun kertomuksia käsiteltäisiin kuten muitakin eduskunnalle annettavia kertomuksia ottaen kuitenkin huomioon sen, että kertomukset voisivat sisältää myös salassa pidettävän osuuden, joka toimitettaisiin suoraan tiedusteluvalvontavaliokunnalle.

Tiedusteluvaltuutettu antaisi tiedusteluvalvontavaliokunnalle sen pyytämiä tietoja ja selvityksiä sekä veisi oma-aloitteisesti 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. Valiokunnan toimiala ja sille kuuluva vireillepano-oikeus merkitsevät, että rajanveto muiden erikoisvaliokuntien, erityisesti hallinto- ja perustuslakivaliokunnan, toimialoihin on valvontatoiminnassa otettava huomioon.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Tiedusteluvaltuutettu olisi uusi valtion viranomainen, jolle osoitettaisiin tiedustelutoiminnan ulkoinen laillisuusvalvonta. Tiedusteluvaltuutettu valvoisi lain noudattamista tiedustelutoiminnassa uusien säännösten nojalla. Uudistuksella ei puututtaisi muiden valvontaviranomaisten lakisääteiseen asemaan. Valtuutetun viran ja toiminnon perustamisessa olisi kyse ennemminkin muiden viranomaisten toimintaa täydentävästä järjestelystä tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnassa.

Tiedusteluvaltuutetun toiminto kuuluisi oikeusministeriön hallinnonalaan. Oikeusministeriön hallinnonalalla toimivat jo entuudestaan lapsiasiavaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, tietosuoja-

valtuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu, joten erityisvaltuutettujen toiminnan ministeriötasoisesta kehittämisestä voidaan huolehtia koordinoitulla tavalla. Käytännössä oikeusministeriö esimerkiksi huolehtii pääosin erityisvaltuutettujen taloushallinnosta, mutta valtuutetut päättävät itsenäisesti resurssiensa kohdentamisesta.

Tiedusteluvaltuutettu henkilöstöineen toimisi tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä, mutta olisi toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Ehdotetulla organisatorisella mallilla pyritään hallinnollisiin synergiaetuihin tiedustelutoiminnan ulkoisen laillisuusvalvonnan järjestämisessä. Tiedusteluvaltuutettu voisi käytännössä hyödyntää tietosuojavaltuutetun toimiston hallinnollisia tukipalveluja ja hallinnollista osaamista. Esimerkiksi osa tiedusteluvaltuutetun tarvitsemista yleishallintopalveluista voitaisiin saada tietosuojavaltuutetun toimistosta. Tiedusteluvaltuutettu ja tietosuojavaltuutettu voisivat toimia samoissa toimitiloissa ja hyödyntää esimerkiksi yhteisiä vahtimestari- ja kiinteistöhuoltopalveluita sekä teknisten laitteiden ja tietojärjestelmien käyttäjätuki- ja huoltopalveluita. Tiedusteluvaltuutettu voisi myös hyödyntää tietosuojavaltuutetun toimiston henkilöstö- ja taloushallinnon palveluja, viestintäpalveluja sekä matka- ja kokousjärjestelypalveluja.

Tiedusteluvaltuutetun ja tietosuojavaltuutetun yhteisiä hallinnollisia palveluita ja järjestelmiä organisoitaessa olisi kaikkiaan pidettävä huoli siitä, etteivät toimintaan liittyvät salassapitönäkökohdat vaarannu. Kyse olisi hallinnon hoitamisesta yhteisesti niissä asioissa, joihin ei liity salassapittoa tai toiminnan erityisluonteen vaarantumiseen liittyviä esteitä. Tiedusteluvaltuutetun tulisi yhteistyöstä ja yhteisestä hallinnosta huolimatta säilyttää itsenäinen ja riippumaton asemansa. Tiedusteluvaltuutettu päättäisi henkilöstönsä nimittämisestä ja palvelukseen ottamisesta, henkilöstö- ja taloudellisten resurssiensa käytöstä ja kohdentamisesta sekä laillisuusvalvontatehtäviensä hoidosta ja toimivaltuuksiensa käytöstä itsenäisesti. Ehdotetulla järjestelyllä ei myöskään rajoitettaisi tietosuojavaltuutetun asemaa, tehtäviä tai toimivaltaa.

Tiedusteluvaltuutetun tehtävät ja toimivaltuudet eivät rajoittaisi muidenkaan erityisvaltuutettujen tai ylimpien laillisuusvalvojien tehtäviä tai valvontatoimivaltaa. Eduskunnan oikeusasiamiehen erityistehtävät salaisen tiedonhankinnan ja salaisten pakkokeinojen valvonnassa säilyisivät ennallaan. Oikeusasiamies toimisi valvonnan valvojana suhteessa tiedusteluvaltuutettuun samaan tapaan kuin suhteessa muihinkin erityisvaltuutettuihin. Tiedusteluvaltuutettu antaisi vuosikertomuksensa muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Tiedustelutoiminnan järjestäminen, ohjaus ja sisäinen valvonta kuuluvat puolustusministeriön ja sisäministeriön toimialaan. Tiedusteluvaltuutetun viran ja toiminnon perustamisella ei muutettaisi tiedustelutoimintaan liittyvää ministeriöiden roolia ja keskinäistä työnjakoa. Tiedusteluvaltuutettu voisi tehdä tarpeelliseksi katsomiaan kehittämis ehdotuksia muun muassa toimivaltaisille ministeriöille, mikä vahvistaisi niiden mahdollisuuksia huolehtia hallinnonalojensa ohjauksesta ja kehittämisestä.

Tiedusteluvaltuutetun toiminnalla olisi vaikutusta myös tiedustelutoiminnan sisäisen valvonnan käytännön järjestämiseen. Tiedustelutoiminnan sisäistä ja ulkoista laillisuusvalvontaa voitaisiin käytännössä koordinoida keskinäisesti. Tiedustelutoiminnan ulkoisen laillisuusvalvonnan järjestämisen tarkoituksena ei olisi kuitenkaan rajoittaa sisäisen laillisuusvalvonnan tehtäviä tai toimivaltuuksia. Sisäistä laillisuusvalvontaa suorittavien tahojen olisi tarkoituksenmukaista informoida tiedusteluvaltuutettua suunnittelemistaan tarkastuksista.

Tiedustelutoiminnan ulkoisen laillisuusvalvonnan järjestämisellä olisi vaikutuksia tiedusteluviranomaisiin ja muihin tiedustelun julkista hallintotehtävää hoitaviin. Näille tahoille säädettäisiin velvollisuus antaa tiedusteluvaltuutetulle hänen pyytämänsä tiedot ja selvitykset. Tiedusteluviranomaisten tulisi myös tehdä ilmoitukset tiedusteluvaltuutetulle toimivaltuuksien

käyttönotosta, mikä mahdollistaisi reaaliaikaisen valvonnan. Lisäksi sisäministeriön ja puolustusministeriön tulisi antaa tiedusteluvaltuutetulle vuosittain kertomus tiedustelumenetelmien käytöstä ja valvonnasta. Tiedustelutoimijoiden tulisi lisäksi järjestää valtuutetun tarpeelliseksi katsomat tarkastuskäynnit sekä niiden yhteydessä pääsy kaikkiin tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan kannalta välttämättömiin tiloihin ja tietojärjestelmiin.

Tiedustelumenetelmän käyttöluvan myöntäneen tuomioistuimen (Helsingin käräjäoikeus) tehtäväksi tulisi käsitellä kiireellisesti lupaan perustuvan tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämistä tai lopettamista koskeva tiedusteluvaltuutetun väliaikainen määräys. Tiedusteluvaltuutetulla olisi myös oikeus olla läsnä toimivaltuuksia koskevien lupa-asioiden käsittelyssä.

4.3 Vaikutukset yksilön asemaan

Lakiehdotuksen tarkoituksena olisi huolehtia yksilön oikeusaseman turvaamisesta tiedustelutoiminnassa. Salassa käytettävillä tiedustelumenetelmillä puututaan yksilön perusoikeuksiin, erityisesti yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Luottamusta tiedustelutoiminnan asianmukaisuuteen ja yksilön oikeusturvan toteutumiseen turvattaisiin tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan tehokkaalla järjestämisellä.

Yksilöillä olisi oikeus tehdä tiedusteluvaltuutetulle kanteluita ja tutkimispyyntöjä. Vielä ei ole arvioitavissa, kuinka keskeiseksi kantelu- ja tutkimispyyntömenettely tiedusteluvaltuutetun toiminnassa muodostuisi. Kantelu- ja tutkimispyyntömenettelyillä täydennettäisiin valtuutetun harjoittamaa muuta laillisuusvalvontaa sekä muita oikeusturvajärjestelyitä kuten tuomioistuinten lupamenettelyä ja tiedusteluviranomaisten sisäistä valvontaa. Tiedusteluvaltuutetulle ehdotetulla vahvalla asemalla ja toimivaltuuksilla olisi myös olennainen yksilön asemaa ja oikeusturvaa suojaava merkitys.

4.4 Taloudelliset vaikutukset

Tiedustelutoiminnan ulkoisen laillisuusvalvonnan asianmukainen järjestäminen edellyttää riittävää resursointia. Yhtäältä tiedusteluvaltuutetun toiminnolle osoitettavien voimavarojen tulisi olla oikeassa suhteessa sille säädettyjen tehtävien kanssa. Toisaalta kyse olisi uudesta pysyvistä valtion viranomaisesta, jonka työtehtävien todellisesta määrästä ei ole vielä tietoa tai kokemusta. Arviointia ei myöskään ole mahdollista perustaa johonkin jo olemassa olevaan toimintaan, esimerkiksi muiden erityisvaltuutettujen toimintaan. Tietosuoja-, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen tehtäväkenttä on merkittävästi laajempi kuin tiedusteluvaltuutetun.

Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan järjestämiseen tarvittaviin resursseihin ei ole saatavissa suoranaisia vertailumalleja myöskään muista maista. Korkean suojaustason tieto- ja tilajärjestelmien sekä muun resursoinnin yksityiskohdista ei tehtäväkentän luonteen vuoksi julkisteta juurikaan tietoja. Kansallisten järjestelmien eroavuudet vaikeuttavat esimerkiksi henkilöresursseista tehtävien johtopäätösten tekoa tiedustelutoimintaan kohdistuvaa suomalaista laillisuusvalvontajärjestelmää mitoitettaessa. Esimerkiksi Ruotsin valtion tiedustelutarkastus (SIUN) on lautakuntamuotoinen toimielin, jossa on viisi jäsentä sekä puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja. SIUNin toimintaa tukee pysyvä sihteeristö, jossa on tällä hetkellä kuusi työntekijää. SIUNin budjetti oli vuodelle 2017 hieman alle 10,5 miljoonaa kruunua. Vuonna 2016 henkilöstökulut olivat 5,26 miljoonaa kruunua, tilakulut 882 000 kruunua ja esimerkiksi koneisiin yms. on raportoitu menneen 155 000 kruunua. Myös useissa muissa Euroopan maissa tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa harjoittaa sivutoiminen lautakunta, jolla on käytössään avustavaa henkilöstöä.

Tiedusteluvaltuutetun viran ja toiminnon perustamisesta ja ylläpitämisestä aiheutuvat taloudelliset vaikutukset olisivat monilta osin pysyviä ja toistuvia. Kaikkia taloudellisia vaikutuksia ei ole kuitenkaan vielä mahdollista arvioida täsmällisesti.

Alkuvaiheessa tiedusteluvaltuutetun toimintoon arvioidaan tarvittavan valtuutetun lisäksi kaksi päätoimista asiantuntijavirkamiestä esittelijöinä sekä yksi päätoiminen assistentti tiedusteluvalvonnan hallinnollis-teknisenä tukihenkilönä. Valtuutetun palkkaamisesta henkilöstösivukulkuineen aiheutuisi noin 105 000—120 000 euron vuosittainen määrärahatarve. Esittelijän palkkaamisen vuosittainen kustannus (vaativuustaso 17—21) olisi noin 70 000—90 000 euroa henkilöstösivukulkuineen. Sihteerin (vaativuustaso 10—12) osalta vastaava määrärahatarve olisi noin 45 000—50 000 euroa. Budjettivalmistelussa yleensä käytetyn luvun, 80 000 euroa/htv, perusteella laskettuna tiedusteluvaltuutetun toiminnon vuosittaiset kokonaispalkkametot (yhteensä 4 htv) olisivat 320 000 euroa.

Nämä henkilöstökulut olisivat pysyviä, mutta toiminnan vakiinnuttua henkilöstöresurssien tarvetta voitaisiin arvioida uudelleen. Resurssitarpeen uudelleenarvioinnissa tulisi ottaa huomioon muun ohella tiedusteluvaltuutetulle tehtävien kanteluiden ja tutkimispyyntöjen määrä, tiedustelutoiminnan volyyymi sekä yhteydenpidosta tiedusteluvalvontavaliokunnan kanssa aiheutuva työ.

Tiedusteluvaltuutetun sijoittaminen tietosuojavaltuutetun toimiston yhteyteen sisältäisi mahdollisuuksia saada synergiaetuja yleishallinnosta ja toimitiloista sekä muusta vastaavasta aiheutuviin kuluihin. Täsmällistä arviota ei kuitenkaan vielä tässä vaiheessa voida tehdä. Tavanomaisia toiminnan lisäkustannuksia muodostuu kuitenkin muun muassa työvälaineistä, matkakuluista ja työterveyshuollosta. Tällaisiin kuluihin tulisi varata yhteensä noin 30 000 euroa vuodessa. Tiedusteluvaltuutetun toiminnon palkkausjärjestelmä toteutettaisiin mahdollisuuksien mukaan samaan tapaan kuin muidenkin erityisvaltuutettujen osalta. Valtuutetun toiminnolta edellytetään käytännössä ehkä jonkinlaista päivystys- tai varallaolojärjestelmää, mistä voi aiheutua lisäkustannuksia.

Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan erityispiirteistä johtuen tiedusteluvaltuutetun toiminnon järjestämiseen kohdistuisi tiettyjä erityisvaatimuksia. Tiedusteluvaltuutetulla ja tietosuojavaltuutetulla tulisi olla eriytetyt tietojärjestelmät ja tietojen käsittely. Tiedusteluvaltuutetun toiminnassa olisi poikkeuksellisen korkeita tietosuojavaatimuksia, ja näitä vastaavia erityisiä tietojärjestelmätarpeita varten tulisi varata riittävät resurssit. Tietojärjestelmäpanostus olisi suuruusluokaltaan korkeampi kuin tavanomaisen viranomaistoiminnan tai vaikkapa muiden erityisvaltuutettujen vastaavat kustannukset. Tietojärjestelmäkulut olisivat osittain kertaluonteisia, mutta niiden tarkka euromäärä ei ole vielä tiedossa. Suuntaa-antavana, perustamisvaiheen arviona voidaan pitää 100 000 euron määrärahatarvetta. Tiedusteluvaltuutetulla tulisi olla käytettävissään riittävän turvaluokan toimitilat. Turvatilojen perustamisesta aiheutuu kertaluonteisia kustannuksia, joiden suuruus ei ole vielä tiedossa.

Yhteensä palkkaus- ja toimintamenot vuodessa olisivat siten alustavan arvion mukaan henkilöstö- ja muina tavanomaisen toiminnan kuluina noin 350 000 euroa. Lisäksi määrärahaa tarvitaan vuosittaisiin tietohallinnon ylläpito- ja kehittämismenoihin. Kertaluonteisten investointien määrärahatarve tietojärjestelmämenoihin on noin 100 000 euroa. Kertaluonteisten investointien määrärahatarve toimitilojen osalta selvitetään myöhemmin.

Esityksen tarkoittama tiedustelutoiminnan ulkoisen laillisuusvalvonnan järjestäminen aiheuttaisi vain vähäisiä tuomioistuineläytöksiin kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia. Vaikutukset kohdistuisivat Helsingin käräjäoikeuteen, jonka tulisi käsitellä kiiremenettelyssä tiedusteluvaltuutetun antamia tuomioistuineläytöksiin perustuvien tiedustelumenetelmien käytön keskeyttämis-

ja lopettamismääräyksiä. Kyse olisi oletettavasti äärimmäisen harvoin realisoituvista tilanteista. Näin ollen tuomioistuimelle ei arvioida aiheutuvan lisäresursoinnin tarvetta siihen nähden, mitä siviili- ja sotilastiedustelun tuomioistuinlupamenettelyn tuomioistuinvaikutuksista on esitetty siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntöä koskevista ehdotuksista.

Edellä mainitut kustannusvaikutukset ovat arvioita. Julkisen talouden suunnitelman yhteydessä sekä talousarvion ja lisätalousarvion valmistelun yhteydessä ratkaistaan uudistuksen eri momenteille mahdollisesti edellyttämien määrärahojen mitoitus ja ajoitus.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Oikeusministeriö asetti 17.10.2016 työryhmän valmistelevaan lainsäädännön siviili- ja sotilasviranomaisten tiedustelutoiminnan valvonnan järjestämiseksi. Valvontajärjestelmän tuli muodostua sekä parlamentaarisesta valvonnasta että laillisuusvalvonnasta vastaavasta viranomaisesta. Eduskunnan pääsihteeri asetti 23.12.2016 eduskunnan kanslian työryhmän valmistelevaan tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa koskevaa sääntelyä. Oikeusministeriö tarkisti 9.2.2017 oman työryhmänsä asettamispäätöstä siten, että työryhmän tehtävä rajattiin tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevan sääntelyn valmisteluun.

Oikeusministeriön työryhmä kuuli työnsä aikana valtiosääntöoikeuden, laillisuusvalvonnan sekä siviili- ja sotilastiedustelun asiantuntijoita. Työryhmä toimi parlamentaarisen seurantar ryhmän seurannassa. Työryhmän mietintö (Tiedustelutoiminnan valvonta. Työryhmän mietintö, oikeusministeriö, mietintöjä ja lausuntoja 18/2017) valmistui 10.3.2017 ja se julkaistiin 19.4.2017. Työryhmä ehdotti tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavan lain säätämistä ja uuden viranomaisen, tiedusteluvaltuutetun, perustamista tietosuojavaltuutetun toimiston yhteyteen huolehtimaan siviili- ja sotilastiedustelun laillisuusvalvonnasta.

Eduskunnan kanslian työryhmä julkaisi mietintönsä 29.5.2017 (Tiedustelun parlamentaarinen valvonta — työryhmän mietintö, eduskunnan kanslian julkaisu 1/2017). Työryhmä ehdotti, että tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa varten perustettaisiin eduskuntaan uusi erikoisvaliokunta, tiedusteluvalvontavaliokunta.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Tiedustelutoiminnan valvontaa koskeva oikeusministeriön työryhmämietintö lähetettiin lausuntokierrokselle 21.4.2017. Lausunnon antoi kaikkiaan 49 tahoa, joista 21 on viranomaisia ja 25 yhteisöjä sekä kolme yksityishenkilöitä. Lausunnot sisälsivät yleisiä huomioita mietinnöstä ja yksityiskohtaisia arvioita lakiehdotuksesta ja sen perusteluista.

Valtaosa lausunnonantajista kannatti lain säätämistä tiedustelutoiminnan valvonnasta ja tiedusteluvaltuutetun viran perustamista tietosuojavaltuutetun toimiston yhteyteen. Lausunnonantajat yhtyivät siihen mietinnön lähtökohtaan, että laajenevien tiedustelutoimivaltuuksien vastapainoksi tarvitaan riippumaton ja tehokas valvontajärjestelmä. Varsin yksimielisiä oltiin myös siitä, että valvonnan tehokkuuden, uskottavuuden ja riippumattomuuden vuoksi tiedusteluvaltuutetulle tulee säätää vahvat ja laajat toimivaltuudet. Lausuntopalautteessa todettiin, että mietinnössä tehdyt ehdotukset täyttävät valvonnalta edellytettävät vaatimukset. Ehdotuksia pidettiin lisäksi yhteensopivina jo olemassa olevan valvontajärjestelmän kanssa. Kriittisissä arvioissa viitattiin muun muassa ehdotetun valvontajärjestelmän riittämättömyyteen ja tehot-

tomuuteen. Monet lausuntotahot totesivat mietinnössä tehdyn arvion tiedusteluvaltuutetun toiminnon perustamiskuluista liian matalaksi ja suunnitellut henkilöresurssit riittämättömiksi. Lisäksi useat lausunnonantajat pitivät tiedusteluvaltuutetun riippumattomuuden kannalta ongelmallisena sitä, että nimittävä taho olisi valtioneuvosto ja että valtuutettu nimitettäisiin määrääjäksi. Lausunnoista on laadittu oikeusministeriössä lausuntotiivistelmä (Lausuntotiivistelmä ”Tiedustelutoiminnan valvonta. Työryhmän mietintö”, oikeusministeriö, 6.9.2017).

Hallituksen esitys laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta on viimeistelty oikeusministeriössä työryhmämietinnön ja parlamentaarista valvontaa käsitelleen eduskunnan kanslian työryhmän mietinnön sekä niistä saatujen lausuntojen pohjalta parlamentaarisen seurantaryhmän seurannassa. Esitysluonnos on ollut lainsäädännön arviointineuvoston käsiteltävänä. Lausunnoissaan (21.12.2017) arviointineuvosto katsoi, että esitysluonnos sisältää tarvittavat kuvaukset nykytilasta, esityksen tavoitteista, kohderyhmistä ja ehdotetuista toimenpiteistä. Arviointineuvoston mielestä vaikutusarvioissa tulisi ilmetä tarkemmin, miten esitys vastaa siviili- ja sotilastiedustelulakien luomiin haasteisiin. Lisäksi yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevassa jaksossa tulisi käsitellä muun ohella tietoyhteiskuntaan ja rikosten torjuntaan liittyviä vaikutuksia. Eduskunnan kansliassa on puolestaan valmisteltu tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan järjestämiseksi puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Esityksellä on välitön yhteys sisäministeriössä ja puolustusministeriössä valmisteltuihin hallituksen esityksiin, joissa ehdotetaan säädettäväksi siviili- ja sotilastiedustelusta. Lisäksi esitys liittyy oikeusministeriössä valmisteltuun hallituksen esitykseen, jossa perustuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisesta. Esityksessä ehdotettu tiedusteluvaltuutetun virka ja toiminto voitaisiin perustaa jo siinä vaiheessa, kun ne tiedusteluvaltuudet, jotka eivät edellytä perustuslain muuttamista, tulisivat voimaan. Kaikkien edellä mainittujen esitysten käsittely tulisi sovittaa yhteen eduskunnassa.

Tietosuoja-asetuksen asemaan ja toimistoon tulee kohdistumaan muutoksia Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämien kansallisten lainsäädäntötoimien seurauksena. Henkilötietojen suoja koskevan kansallisen lainsäädännön tarkistaminen on parhaillaan valmistella oikeusministeriössä, ja asiasta on tarkoitus antaa eduskunnalle esitys mahdollisimman pian. Tietosuoja-asetusta aletaan soveltaa 25.5.2018 lähtien.

Lisäksi esityksellä on kiinteä kytkös eduskunnan puhemiesneuvoston ehdotukseen eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta, jolla on tarkoitus perustaa tiedusteluvalvontavaliokunta.

Esitys liittyy vuoden 2018 valtion lisätalousarvioesitykseen, jossa esitetään määrärahat tiedusteluvaltuutetun viran ja toiminnon perustamiseen.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta

1 luku Yleiset säännökset

1 §. *Lain soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lain soveltamisalasta ja siihen liittyvistä keskeisistä määritelmistä. Lain soveltamisala ilmaistaisiin tyhjentävästi. Lakia sovellettaisiin siviili- ja sotilastiedustelun valvontaan. Siviilitiedustelulla tarkoitettaisiin poliisilain 5 a luvussa (.../...) ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettavassa laissa (.../...) säädettyä tiedustelutoimintaa. Poliisilain 5 a luvun 1 §:n mukaan siviilitiedustelu olisi suojelupoliisin suorittamaa tiedonhankintaa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Sotilastiedustelulla tarkoitettaisiin puolestaan sotilastiedustelusta annettavassa laissa (.../...) säädettyä tiedustelutoimintaa. Sotilastiedustelusta annettavan lain 1 §:n mukaan sotilastiedustelu olisi puolustusvoimien suorittamaa tiedustelutoimintaa. Lain 3 §:n mukaan sotilastiedustelun tarkoituksena olisi hankkia ja käsitellä tietoa ulkoisista uhkista puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:n 1 momentin 1 kohdan a ja b alakohdassa sekä 3 ja 4 kohdassa tarkoitettujen puolustusvoimien tehtävien suorittamiseksi ja ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi.

Pykälän 2 momentissa viitattaisiin eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin viranomaisiin kohdistamaan laillisuusvalvontaan. Nämä ylimmät laillisuusvalvojat harjoittavat ulkoista laillisuusvalvontaa. Ylimmistä laillisuusvalvojista säädetään perustuslaissa, eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa (197/2002) ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000) sekä valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetussa laissa (1224/1990). Ehdotetulla viittaussäännöksellä korostettaisiin sitä lähtökohtaa, että tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavalla lailla ei muutettaisi ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaa tai tehtäviä. Ylimpien laillisuusvalvojen asema eräänlaisina valvonnan valvojina eli erityisvaltuutettujen harjoittaman valvonnan valvojina säilyisi.

Pykälän 3 momentissa tuotaisiin erikseen esille tietosuojavaltuutetun harjoittama ulkoinen laillisuusvalvonta. Tietosuojavaltuutetusta säädetään tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta annetussa laissa (389/1994) sekä henkilötietolaissa (523/1999). Tietosuojavaltuutetun tehtäviin tulee kohdistumaan muutoksia Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämien kansallisten lainsäädäntötoimien seurauksena. Tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavalla lailla ei muutettaisi tietosuojavaltuutetun tehtäviä ja toimivaltaa.

Pykälän 4 momentissa viitattaisiin informatiivisesti siihen, että siviili- ja sotilastiedustelun muusta valvonnasta säädetään erikseen. Tällä tarkoitettaisiin sitä, että tiedustelutoimintaan kohdistuisi myös tiedusteluviranomaisten ja asianomaisen hallinnonalan sisäistä valvontaa ja ohjausta. Lakiehdotus ei koskisi tiedustelutoiminnan sisäistä laillisuusvalvontaa tai ohjausta, vaan niiden järjestämisessä nojaututtaisiin erilliseen poliisihallintoon ja puolustusvoimia koskevaan sääntelyyn. Tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettavassa laissa säädettäisiin tiedustelutoiminnan sisäisestä valvonnasta. Poliisilain uudessa 5 a luvussa tarkoitettua tiedonhankintaa valvoisi suojelupoliisin päällikkö ja sisäministeriö. Sisäministeriön olisi annettava eduskunnan oikeusasiamiehelle ja tiedusteluvaltuutetulle vuosittain kertomus poliisilain 5 a luvussa säädettävästä tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta. Sotilastiedustelusta annettavassa laissa olisi säännökset tiedustelutoiminnan sisäisestä valvonnasta. Sotilastiedustelutoi-

minnan sisäistä valvontaa harjoittaisi pääesikunta. Puolustusministeriö antaisi eduskunnan oikeusasiamiehelle ja tiedusteluvaltuutetulle vuosittain kertomuksen tiedustelumenetelmien käytöstä ja valvonnasta. Lakiehdotuksen tarkoittamassa valvonnassa ei olisi myöskään kyse tuomioistuinlupamenettelystä tai tiedustelutoimivallan käyttöön liittyvästä muusta päätöksentekomenettelystä.

Tiedustelutoiminnan ulkoinen valvonta ja sisäinen valvonta olisivat toisiaan täydentäviä toimintoja. Ne muodostaisivat yhdessä tehokkaan ja kattavan valvontakokonaisuuden.

2 §. *Tiedustelutoiminnan valvonta ja valvontatoimielimet.* Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin tiedustelutoiminnan valvonnan käsite. Tiedustelutoiminnan valvonnalla tarkoitettaisiin siviili- ja sotilastiedustelun parlamentaarista valvontaa ja laillisuusvalvontaa. Säännöksessä tarkoitettu laillisuusvalvonta olisi ulkoista laillisuusvalvontaa. Lakiehdotus tarkoittaisi siten siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisista riippumattoman ja organisatorisesti kokonaan ulkopuolisen laillisuusvalvonnan järjestämistä. Yleisesti laillisuusvalvonnalla tarkoitetaan oikeusjärjestykseen kuuluvien voimassa olevien oikeusnormien noudattamisen valvontaa.

Pykälän 2 momentissa nimettäisiin tiedustelun valvontaa harjoittavat toimielimet, jotka olisivat eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta ja tiedusteluvaltuutettu. Tiedusteluvalvontavaliokunta harjoittaisi siviili- ja sotilastiedustelun parlamentaarista valvontaa siten kuin lakiehdotuksen 2 §:ssä ja 2 luvussa sekä eduskunnan työjärjestyksessä erikseen säädettäisiin. Tiedusteluvalvontavaliokunta olisi uusi eduskunnan erikoisvaliokunta. Tämän uudentyypin valiokunnan perustaminen edellyttää eduskunnan työjärjestyksen muuttamista. Eduskunnan puhemiesneuvoston ehdotuksen mukaan tiedusteluvalvontavaliokuntaa koskevia erityissäännöksiä olisi eduskunnan työjärjestyksen 7, 8, 17, 31 b, 36 ja 43 b §:ssä. Tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavassa laissa säädettäisiin tiedusteluvalvontavaliokunnan oikeudesta tietojen ja selvitysten saamiseen sekä tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvaltuutetun yhteistyöstä.

Lakiehdotuksessa ehdotettaisiin perustettavaksi uusi laillisuusvalvoja, tiedusteluvaltuutettu. Lakiehdotuksella järjestettäisiin siten tiedustelutoiminnan ulkoinen laillisuusvalvonta perustamalla uusi erityisvaltuutetun virka. Tällä järjestelyllä ei muutettaisi muiden laillisuusvalvojien tehtäviä ja toimivaltuuksia. Uuden laillisuusvalvontaviranomaisen perustaminen olisi tarpeen tiedustelutoiminnan erityisluonteen vuoksi. Myös vaatimus valvonnan tehokkuudesta ja riippumattomuudesta perustelee tiedusteluvaltuutetun viran perustamista. Tiedusteluvaltuutetulle säädettäisiin lailla vahvat toimivaltuudet sekä riippumaton ja itsenäinen asema.

Tiedusteluvaltuutettu valvoisi siviili- ja sotilastiedustelun lainmukaisuutta siten kuin lakiehdotuksen 1—2 §:ssä ja 3 luvussa säädettäisiin. Tiedusteluvaltuutettu valvoisi 1 §:ssä määriteltyä siviili- ja sotilastiedustelua. Suojelupoliisin toimivaltuudet poliisilain 5 luvun perusteella jäisivät tämän valvonnan ulkopuolelle. Lakiehdotuksella ei muutettaisi poliisilain 5 luvun mukaisen toimivaltuuksia valvontaa. Muukin poliisi kuin suojelupoliisi voi käyttää poliisilain 5 luvun mukaisia valtuuksia eikä olisi perusteltua, että valvonta olisi eri tavoin järjestettyä silloin kun suojelupoliisi käyttää näitä valtuuksia.

2 luku **Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta**

3 §. *Tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeudet.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeuksista. Valiokunnalla olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot. Tiedonsaantioikeuksien tulee olla laajat, jotta tiedusteluvalvontavaliokunnalla on mahdollisuudet hoitaa valvontatehtäviään tehokkaasti ja asian-

HE 199/2017 vp

mukaisesti. Tiedustelutoiminnassa on pääsääntöisesti kyse salassa pidettävistä tiedoista, joihin kuitenkin ulkoisen valvonnan toimitelillä täytyy olla pääsy.

Ehdotettu säännös vastaisi perustuslain 111 §:ssä säädettyä eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin tiedonsaantioikeutta (ks. HE 1/1998 vp, s. 167). Säännös tiedusteluvaltuutetun oikeudesta tiedonsaantiin tarkoittaisi yleistä tietojensaantioikeutta, joka ei riipu esimerkiksi tietojen tai asiakirjojen salaisuudesta vaan siitä, mitä laillisuusvalvontatehtävien hoitamiseksi tarvitaan (ks. PeVM 2/2002 vp, s. 2; PeVM 6/2000 vp, s. 2). Ehdotettu säännös eroaisi tiedusteluvaltuutetulle lakiehdotuksen 8 §:ssä ehdotettavista tiedonsaantioikeuksista siten, että tiedusteluvaltuutetulla olisi oikeus saada tietoa viranomaisten ohella muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta. Tätä eroavuutta perustellaan parlamentaarisen valvonnan ja laillisuusvalvonnan erilaisella luonteella. Eduskunnan valiokunnan tietojensaantioikeutta ei katsota voitavan rajoittaa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.

Säännös täydentäisi sitä, mitä perustuslain 47 §:n 1 momentissa säädetään eduskunnan valiokuntien tiedonsaantioikeuksista. Tiedusteluvalvontavaliokunnalla on samat perustuslain 47 §:n 1 momentin mukaiset tiedonsaantioikeudet kuin muillakin eduskunnan valiokunnilla. Eduskunnan tiedonsaantioikeus sisältää yhtäältä valtioneuvoston velvollisuuden oma-aloitteisesti toimittaa eduskunnan tarvitsemat tiedot ja toisaalta velvollisuuden toimittaa eduskunnan pyytämät tiedot (HE 1/1998 vp, s. 97). Perustuslain 47 §:n 1 momentin tiedonsaantioikeuden katsotaan olevan yleinen tiedonsaantioikeus (vrt. perustuslain 47 §:n 3 momenttiin sisältyvät rajoitukset), joka ei riipu esimerkiksi tietojen tai asiakirjojen salaisuudesta, vaan siitä, mitä asioiden käsittelyssä tarvitaan (vrt. PeVM 6/2000 vp, s. 2).

Edellä todettujen eduskunnan yleisten tiedonsaantioikeuksien lisäksi valiokunnalle ehdotetaan tiedonsaantioikeuksia, joiden nojalla valiokunta voisi salassapitosäännösten estämättä saada valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemiaan tietoja suoraan viranomaisilta, kuten tiedusteluviranomaisilta ja tiedusteluvaltuutetulta, sekä muilta julkista tehtävää hoitavilta. Tiedusteluvalvontavaliokunta voisi siis harkintansa mukaisesti pyytää tietoja viranomaisten ohella muilta julkista tehtävää hoitavilta. Valiokunnalle ehdotetut tiedonsaantioikeudet ovat tarpeen, jotta valiokunnan valvonta voi ulottua viranomaistoiminnan ohella toimintaan, jota ulkopuoliset tahot hoitavat lain nojalla.

Tiedustelutoimintaa harjoittavat pääsääntöisesti viranomaiset, mutta tiettyjä rajattuja tehtäviä ehdotetaan tiedustelutoimintaa koskeissa hallituksen esityksissä annettavaksi viranomaiskoneiston ulkopuolisten tahojen hoidettavaksi. Tiedusteluviranomaisille esitetään esimerkiksi oikeutta saada tietoliikenteen kohdentamiseen tarvittavia tietoja muun muassa teleyrityksiltä ja tiedonsiirtäjiltä ja oikeutta saada yksityisiltä toimijoilta apua kytkentöjen tekemisessä. Kytkenän tekijänä ja luvannukaisen tietoliikenteen luovuttajana olisi Suomen Erillisverkot Oy. Tehtävä olisi osoitettu tiedusteluviranomaisista riippumattomalle taholle sen varmistamiseksi, että ne eivät saa laajempaa pääsyä tietoliikenteeseen kuin tuomioistuimen lupapäätös sallii.

Tiedonsaantioikeus kattaisi kaikki viranomaisen tai muun julkista tehtävää hoitavan hallussa olevat tiedustelutoiminnan valvontaan tarvittavat tiedot. Tiedonsaantioikeus kohdistuisi viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien hallussa oleviin asiakirjoihin ja tietoihin. Tietoja voitaisiin hankkia paitsi kirjallisesti myös suullisesti. Tiedusteluvalvontavaliokunta voisi tietojen saamiseksi myös kuulla valitsemiaan asiantuntijoita, vastuuministeriöitä ja -virkamiehiä ja muita tarpeelliseksi katsomiaan tahoja. Valiokunnalle olisi annettava viranomaisen tai muun julkista tehtävää hoitavan hallussa olevat tiedot.

Tiedusteluvalvontavaliokunta ei olisi velvollinen suorittamaan maksuja saamistaan tiedoista, esimerkiksi jäljennöksistä. Tästä säädettäisiin nimenomaisesti, jottei syntyisi epäselvyyttä siitä, onko viranomaisilla ja muilla tahoilla oikeutta antaa valiokunnalle asiakirjoja maksutta.

Valiokunnalle ei ehdoteta vastaavanlaista oikeutta tehdä tarkastuksia kuin lakiehdotuksen 10 §:ssä säädettäisiin tiedusteluvaltuutetulle. Tarvittaessa valiokunta voisi pyytää tiedusteluvaltuutettua tekemään tarkastuksen tai hankkimaan muulla tavoin valiokunnan tarvitsemat tiedot. Valiokunnan oikeudesta saada selvityksiä säädettäisiin lakiehdotuksen 4 §:ssä.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeudet määrittäisivät valiokunnan tehtävien kautta. Valiokunta voisi siten pyytää ehdotetun eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:n 2 momentin mukaisia tehtäviään varten tarvitsemiaan tietoja sekä muitakin tietoja, joita valiokunta katsoo tarvitsevansa eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:n 1 momentissa tarkoitettussa parlamentaarisisessa valvonnassaan. Valiokunnalla olisi itsenäinen harkintavalta sen suhteen, mitä tietoja se katsoo tarvitsevansa käsiteltävänä olevan asian selvittämiseksi ja ratkaisemiseksi.

Pykälässä todettaisiin nimenomaisesti, ettei salassapitovelvollisuus rajoittaisi tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeutta. Tällainen tiedonsaantioikeus edellyttäisi tiedusteluvalvontavaliokunnan jäsenten, virkamiesten ja asiantuntijoiden vaitiolovelvollisuutta sellaisista seikoista, joista tiedon antaminen vaarantaisi Suomen kansallista turvallisuutta tai jotka muutoin ovat salassa pidettäviä. Eduskunnan työjärjestykseen ehdotetaan otettavaksi erityiset säännökset tiedusteluvalvontavaliokunnan asiakirjojen salassapidosta ja tiedusteluvalvontavaliokunnan jäsenten ja virkamiesten vaitiolovelvollisuudesta. Tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminnassa tulee kiinnittää korostettua huomiota salassapitonäkökohtiin. Tiedusteluvalvontavaliokunnan saamien, käsittelemien ja tuottamien tietojen säilyttäminen tulee järjestää asianmukaisesti. Valiokunnan kokoukset ja tapaamiset tulee tarpeen mukaan järjestää valiokunnan käsittelemien asioiden edellyttämän suojaustason mukaisissa tiloissa. Tiedusteluvalvontavaliokunnalla tulisi olla myös oma erillinen, suljettu tietojärjestelmänsä.

Pykälässä olisi kysymys 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. Valiokunnan tehtävät rajaisivat tiedonsaantioikeuden kohteena olevia tietosisältöjä. Lisäksi ehdotettu kriteeri ”valvontatehtävänsä hoitamiseksi tarvittavat tiedot” vastaa lähtökohdiltaan perustuslain 47 §:n 1 momentissa määriteltyä eduskunnan yleistä tietojensaantioikeutta, joka kohdistuu eduskunnan käsittelyssä tarvitsemiin tietoihin. Säännös vastaisi tältä osin myös perustuslain 90 §:n 3 momentissa säädettyä tarkastusvaliokunnan tiedonsaantioikeutta. Kuten tarkastusvaliokunnan tiedonsaantioikeuteen niin myös tiedusteluvalvontavaliokunnan oikeuteen saattaa aiheutua rajoituksia muista seikoista, esimerkiksi oikeudesta olla todistamatta itseään vastaan (PeVM 10/2006 vp, s. 6).

4 §. *Tiedusteluvalvontavaliokunnan oikeus saada selvitys.* Pykälässä säädettäisiin tiedusteluvalvontavaliokunnan oikeudesta saada selvityksiä. Tiedusteluvalvontavaliokunnalla olisi samanlainen oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitettu selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta kuin muillakin eduskunnan valiokunnilla. Lisäksi valiokunnalla olisi oikeus pyytää valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarpeelliseksi katsomiaan selvityksiä tiedusteluvaltuutetulta, tiedusteluviranomaisilta ja muilta viranomaisilta. Valiokunnalla olisi myös oikeus saada tarvitsemiaan selvityksiä muilta julkista tehtävää hoitavilta, joita voivat olla esimerkiksi teleyritykset.

Tarvittaessa valiokunta voisi pyytää tiedusteluvaltuutettua tekemään tai hankkimaan valiokunnalle tarvittavat selvitykset. Tiedusteluvaltuutettu mainittaisiin pykälässä erikseen, koska valtuutetulla olisi tiedusteluvalvontavaluokunnan pyynnöstä lakiehdotuksen 3 §:stä seuraavaa tiedonantovelvollisuutta laajempi velvollisuus erilaisten selvitysten tekoon. Valiokunta voisi tarvittaessa pyytää tiedusteluvaltuutettua hankkimaan valiokunnan tarvitsemia tietoja esimerkiksi tekemällä 10 §:ssä tarkoitetun tarkastuksen. Tiedusteluvalvontavaluokunnan työn kannalta tärkeiden tietojen ja selvitysten saanti olisi pitkälti riippuvainen tiedusteluvaltuutetun toiminnasta.

Selvityksiä voitaisiin pyytää tilanteissa, joissa ei ole olemassa valmista tietoa vaan joissa sitä pitäisi erikseen koostaa ja tuottaa. Valiokunta voisi pyytää selvityksen esimerkiksi seikoista, jotka eivät sellaisinaan ilmene tiedoista, jotka valiokunnalle on annettu lakiehdotuksen 3 §:n perusteella. Selvitys voisi koskea myös muita tietoja, joista valiokunnan olisi tarpeen saada selkoa tehtäviensä hoitamiseksi. Käytännössä kysymys voisi olla esimerkiksi valiokunnan oikeudesta saada selvityksiä tiedusteluviranomaisten käytännöistä, joilla olisi merkitystä tiedustelutoiminnan tarkoituksenmukaisuuden tai asianmukaisuuden arvioinnin kannalta. Valiokunta päättäisi itsenäisesti tarpeelliseksi katsomiensa selvitysten pyytämisestä.

Tiedusteluvalvontavaluokunta ei olisi velvollinen suorittamaan maksuja saamistaan selvityksistä. Tästä otettaisiin lakiehdotukseen nimenomainen säännös samoin perustein kuin on edellä esitetty valiokunnan tietojensaannin maksuttomuudesta lakiehdotuksen 3 §:n yksityiskohteisissa perusteluissa.

3 luku **Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonta**

5 §. *Tiedusteluvaltuutettu.* Pykälän 1 momentin mukaan tiedusteluvaltuutetun toimiala kattaisi yleisesti tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan sen mukaan kuin ehdotetussa laissa säädetäisiin. Lakiehdotuksen säännöksillä perustettaisiin tiedusteluvaltuutetun toiminto tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa varten. Lakiin otettaisiin säännökset tiedusteluvaltuutetun tehtävistä, toimivaltuuksista ja tiedonsaantioikeuksista.

Tiedusteluvaltuutettu ehdotetaan perustettavaksi tietosuojavaltuutetun toimiston yhteyteen. Kyse olisi toiminnallisesti itsenäisestä yksiköstä, joka kuuluisi oikeusministeriön hallinnonalaan. Hallinnollisesti mahdollisimman kevyen organisaatiomallin luomiseksi tiedusteluvaltuutetun toiminto sijoitettaisiin tietosuojavaltuutetun toimiston yhteyteen, joka puolestaan toimii oikeusministeriön yhteydessä. Tiedusteluvaltuutettu ja tietosuojavaltuutettu voisivat toimia samoissa toimitiloissa ja hyödyntää yhteisiä hallinto- ja tukipalveluita. Tämän hallintojärjestelyn tulisi olla sellainen, että kummallakin valtuutetulla olisi käytettävissään toimintansa kannalta riittävät ja asianmukaiset tilat, henkilöstöresurssit ja muut voimavarat. Tiedustelutoiminnan valvonnan erityispiirteet asettaisivat kuitenkin eräitä reunaehtoja toiminnan järjestämiselle. Tiedusteluvaltuutetun toiminnolla tulisi esimerkiksi olla merkittävien tietosuojatarpeiden vuoksi oma erillinen suljettu tietojärjestelmä sekä turvatilat. Myös muiden hallinto- ja tukipalveluiden järjestämisessä tulisi ottaa huomioon tiedusteluvaltuutetun toiminnassa korostuvat tietosuojatarpeet.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että tiedusteluvaltuutettu on lain noudattamista valvovana viranomaisena toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Tiedusteluvaltuutettu olisi itsenäinen valtion viranomainen. Tiedusteluvaltuutettu hoitaisi itsenäisesti toimialaansa kuuluvat asiat. Valtuutettu olisi ratkaisu- ja muussa toiminnassaan riippumaton muiden tahojen kuten viranomaisten tai eri intressiryhmien samoin kuin ratkaistavana olevan asian osapuolten vaikutuksesta. Riippumattomuudella tarkoitettaisiin erityisesti valtuutetun vapautta tehdä omaan harkintaansa perustuvia päätöksiä ilman ulkopuolisten tahojen asiaan vaikuttamista. Valtuutetulla

olisi yksinään päätösvalta kaikissa hänen toimialaansa kuuluvissa asioissa. Kyse olisi virkavastuulle rakentuvasta päätösvalasta laillisuusvalvonnassa. Valtuutettu ratkaisisi asiat esittelystä, jollei hän yksittäistapauksessa toisin päättäisi. Esittelijänä toimivalla virkamiehellä olisi perustuslain 118 §:n mukainen esittelijänvastuu sekä virkavastuu. Tiedusteluvaltuutettu päättäisi itsenäisesti valtuutetun toiminnon resurssien kohdentamisesta. Tiedusteluvaltuutetun toiminnan itsenäisyyden kannalta on merkityksellistä, että ehdotetussa laissa säädettäisiin valtuutetun oikeudesta ottaa ja nimittää itse toiminnon henkilöstö sekä hyväksyä toiminnolleen työjärjestys.

6 §. Nimittäminen ja kelpoisuusvaatimukset. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tiedusteluvaltuutetun nimittämisestä. Momentin mukaan tiedusteluvaltuutettu nimitettäisiin enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Nimityksen tekisi valtioneuvosto. Ehdotettu järjestely vastaisi muiden erityisvaltuutettujen kuten yhdenvertaisuusvaltuutetun nimittämistä ja olisi siten yleisten lähtökohtien mukainen.

Momentissa säädettäisiin lisäksi, että tiedusteluvaltuutetuksi nimitetty vapautuu muusta julkishallinnon virasta siksi ajaksi, kun hän hoitaa valtuutetun tehtävää. Ehdotus vastaa eduskunnan oikeusasiamiehestä, Ihmisoikeuskeskuksen johtajasta, tietosuojavaikuttetusta ja yhdenvertaisuusvaltuutetusta säädettyä. Tiedusteluvaltuutetulla ei saisi myöskään olla sellaista julkista tai yksityistä tehtävää, joka vaarantaa luottamusta hänen suorittamaansa laillisuusvalvontaan tai muutoin haittaisi tehtävän asianmukaista hoitamista.

Tehtävän sisällön ja luonteen vuoksi tiedusteluvaltuutetusta olisi perusteltua tehdä turvallisuusselvityslain (726/2014) mukainen laaja henkilöturvallisuusselvitys. Turvallisuusselvityslain laissa määritellään ne tehtävät, joihin hakeutuvista selvitys voidaan tehdä. Lain 20 §:n mukaan laaja henkilöturvallisuusselvitys voidaan laatia henkilöstä, joka tehtävissään saa oikeuden muutoin kuin satunnaisesti käsitellä korkeimpiin suojaustasoihin luokiteltuja asiakirjoja tai joka hoitaa sellaista tehtävää, jossa hän voi vahingoittaa valtion turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita. Näissä tehtävissä voidaan edellyttää, että tehtävään valittava täyttää erityisen nuhteettomuus- ja luotettavuusvaatimuksen (ks. turvallisuusselvityslain 3 § 1 momentti 1 kohta; HE 57/2013 vp, s. 27). Turvallisuusselvityslain uusissa säännöksissä säädetään nykyistä selkeämmät toimivaltuudet turvallisuusselvityksiä laativille turvallisuusviranomaisille ottaa arvioinnissaan huomioon turvallisuusselvityksen kohteena olevan henkilön ulkomaansidonnaisuudet sekä seurata ja arvioida selvityksen kohteena olleen henkilön ulkomaansidonnaisuuksissa tapahtuneita muutoksia (ks. EV 122/2017 vp).

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtuutetun kelpoisuusvaatimuksista. Tiedusteluvaltuutetulta edellytettäisiin muuta oikeustieteen ylempää korkeakoulututkintoa kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkintoa. Tämä olisi perusteltua, koska kyse on oikeudellista asiantuntemusta edellyttävästä laillisuusvalvontatehtävästä. Säännös vastaisi tältä osin tietosuojavaikuttetusta ja tasa-arvovaltuutetusta säädettyä.

Tiedusteluvaltuutetun viran kelpoisuusedellytyksenä olisi lisäksi hyvä perehtyneisyys viran tehtäväalaa. Tiedusteluvaltuutetulla tulisi olla sellainen asiantuntemus ja osaaminen, joka mahdollistaa tämän erityistehtävän asianmukaisen hoitamisen. Laillisuusvalvonnan harjoittaminen edellyttäisi oikeudellista asiantuntemusta ja perehtyneisyyttä viranomaistoiminnan lainmukaisuuskysymyksiin, mukaan lukien perus- ja ihmisoikeusnäkökohtiin. Perus- ja ihmisoikeusjuridiikan sekä laillisuusvalvonnan vahva osaaminen olisi osa vaadittavaa hyvää perehtyneisyyttä viran tehtäväalaa. Tiedustelutoiminnan valvontatehtävä edellyttäisi lisäksi tiedustelutoiminnan operatiivisen tason tuntemusta ja tietojärjestelmä- ja tietoliikennetiedustelun valvonnan mahdollistavaa teknistä erityisosaamista. Viran tehtävänalan moninaisuuden edellyttämää poikkeuksellisen laaja-alaista asiantuntemusta voitaisiin varmistaa tiedusteluvaltuute-

tun oman asiantuntemuksen ohella toimintoon otettavan esittelijähenkilöstön asiantuntemuksen kautta.

Tiedusteluvaltuutetuksi nimitettävällä tulisi olla myös käytännössä osoitettu johtamistaito. Vaatimus johtamistaidosta vastaa tasa-arvovaltuutetusta, tietosuojavaltuutetusta ja yhdenvertaisuusvaltuutetusta säädettyä.

Tiedusteluvaltuutetuksi voisi tulla valituksi vain Suomen kansalainen. Tästä kansalaisuusvaatimuksesta ehdotetaan säädettäväksi valtion virkamieslain (750/1994) 7 §:ssä (ks. 2. lakiehdotus).

7 §. Tehtävät. Pykälässä säädettäisiin tiedusteluvaltuutetun tehtävistä. Siinä avattaisiin erityisin luettelumakohdin valtuutetun tehtäväkenttää. Pykälä sisältäisi johdannossaan kuitenkin myös yleisen määreen tiedusteluvaltuutetun tehtävästä tiedustelutoiminnan laillisuuden valvojana. Säännöksessä mainittu ”tiedustelutoiminnassa” viittaisi siihen, että tiedusteluvaltuutettu voisi valvoa tiedustelua ylipäätään eikä vain siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännössä mainittuja tiedustelumenetelmiä. Valtuutetun tulisi voida valvoa esimerkiksi avointen lähteiden tiedustelua ja sen rajapintoja sekä sitä, minkä tiedon varassa tiedustelua ryhdytään toteuttamaan, mihin tiedustelutietoa käytetään ja miten tiedusteluoperaatiot päättyvät. Myös ulkomailla tapahtuva tiedustelutoiminta kuuluisi valtuutetun valvontatoimivallan piiriin, vaikkakin tällaisen valvontatoiminnan edellytykset ovat käytännössä haasteelliset. Tiedusteluviranomaisten kansainvälisessä yhteistyössä tapahtuvan tiedustelutietojen luovuttamisen valvonta voisi myös olla osa tiedusteluvaltuutetun harjoittamaa laillisuusvalvontaa. Valtuutettu voisi seurata toimialallaan kansainvälistä kehitystä ja pitää tehtäviensä hoitamisen kannalta tarpeellisessa määrin yhteyttä myös muiden maiden valvontaviranomaisiin.

Pykälän 1 kohdan mukaan tiedusteluvaltuutetun tehtävänä olisi valvoa lain noudattamista tiedustelumenetelmien käytössä. Tässä tarkoituksessa valtuutettu valvoisi esimerkiksi tiedustelumenetelmien käyttöön liittyvien tuomioistuinelupien noudattamista. Valtuutettu ei valvoisi tuomioistuimen toimintaa luvan myöntämisessä. Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten velvollisuutena olisi antaa tiedusteluvaltuutetulle tieto myönnettyistä tuomioistuinluvista mahdollisimman pian tuomioistuimen päätöksen jälkeen. Tästä säädettäisiin poliisilain 5 a luvussa, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettavassa laissa ja sotilastiedustelusta annettavassa laissa. Valtuutetulla tai hänen määräämällään virkamiehellä olisi oikeus olla läsnä tuomioistuimessa lupa-asian käsittelyssä. Tiedusteluluvista, jotka eivät edellyttäisi tuomioistuimen päätöstä, valtuutettu saisi tiedon poliisin ns. Salpa-järjestelmästä tai muulla tavalla, joka mahdollistaisi tiedustelutoiminnan reaaliaikaisen valvonnan. Tiedustelulupien noudattamisen lisäksi valtuutettu seuraisi muun ohella ilmoittamisvelvollisuuksia, tietojen hävittämistä ja tietojen siirtämistä koskevien säännösten noudattamista.

Siviilitiedustelussa tiedustelumenetelmillä tarkoitettaisiin poliisilain 5 a luvussa mainittuja keinoja sekä laissa tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa tarkoitettua tietoliikennetiedustelua. Tiedustelumenetelmiä olisivat telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen tarkkailu (tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta ja tekninen laitetarkkailu), teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, peitetoiminta, valeosto ja tietolähdetoiminta. Näitä tiedonhankintakeinoja voidaan käyttää salassa niiden kohteilta. Tiedustelumenetelmiä olisivat lisäksi paikkatiedustelu, jäljentäminen ja läheyyksen pysäyttäminen jäljentämistä varten samoin kuin tietoliikennetiedustelu. Tietoliikennetiedustelu olisi keskeinen uudentyyppinen toimivaltuus, jonka valvontaan tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

Sotilastiedustelussa käytettäviä tiedustelumenetelmiä olisivat puolestaan sotilastiedustelusta annettavan lain 4 luvussa säädetty toimivaltuudet. Lain 4 luvussa säädettyjä tiedustelumenetelmiä olisivat tarkkailu ja suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta, tekninen lait tarkkailu, telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, telesoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, peitetoiminta, tietolähdetoiminta, valeosto, paikkatiedustelu, jäljentäminen, lähetyksen jäljentäminen, lähetyksen pysäyttäminen jäljentämistä varten, radiosignaalitiedustelu ja ulkomaan tietojärjestelmätiedustelu. Sotilastiedustelusta annettavan lain 4 luvussa säädetään myös tietoliikennetiedustelusta. Sotilastiedustelussa käytetään myös muita tiedustelumenetelmiksi luettavia tiedonhankintakeinoja, kuten avointen lähteiden tiedustelua, joista ei ole kuitenkaan katsottu tarpeen säätää erikseen.

Pykälän 2 kohdan mukaan tiedusteluvaltuutetun tulisi valvoa myös perustuslain turvaamien perusoikeuksien sekä Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista tiedustelutoiminnassa. Salassa käytettävillä tiedustelumenetelmillä puututaan yksilön perusoikeuksiin, erityisesti yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Tämän vuoksi tiedustelutoiminnan valvonnassa perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on keskeisellä sijalla, ja tämän on perusteltua näkyä myös tiedusteluvaltuutetun tehtäväluettelossa.

Pykälän 3 kohdassa säädettäisiin, että tiedusteluvaltuutetun tulisi edistää oikeusturvan toteutumista ja siihen liittyviä hyviä käytäntöjä tiedustelutoiminnassa. Ehdotetussa laissa säädettäisiin erikseen yksilöiden oikeudesta tehdä tiedusteluvaltuutetulle kanteluita ja tutkimispyyntöjä. Valtuutettu vastaanottaisi siten yksittäisten henkilöiden oikeusturvakysymyksiä käsiteltäväkseen ja ratkaistavakseen.

Pykälän 4 kohdan mukaan tiedusteluvaltuutetun tehtävänä olisi myös seurata ja arvioida toimialallaan lainsäädännön toimivuutta. Valtuutettu voisi tehdä eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnalle ja toimivaltaisille ministeriöille tarpeelliseksi katsomiaan kehittämisehdotuksia. Lainsäädännön toimivuuden tarkastelu on keskeistä eritoten siksi, että siviili- ja sotilasviranomaisten tiedustelutoimintaan säädettäisiin uutta lainsäädäntöä ja uusia toimivaltuuksia. Valtuutettu voisi nostaa esille lainsäädännössä ja sen tulkinnassa havaitsemiaan puutteita ja ongelmia sekä tehdä ehdotuksia näiden korjaamiseksi. Tehtävät painottuisivat tässä suhteessa ennaltaehkäiseviin ja periaatteellisiin toimenpiteisiin, jotka liittyvät lainsäädännön, järjestelmien ja menettelyjen kehittämiseen. Valtuutettu voisi tehdä tiedusteluvalvontavaliokunnalle ehdotuksia lainsäädännössä tai eduskunnan käsiteltävänä olevassa asiassa havaitsemiensa puutteiden poistamiseksi kertomusmenettelyssä tai muulla tavoin.

Tiedusteluvaltuutetun tulisi toimia tarpeen mukaan yhteistyössä muiden laillisuusvalvojien ja sisäisen valvonnan sekä eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan kanssa. Tiedusteluvaltuutetun ja tiedusteluvalvontavaliokunnan kiinteä yhteistyö on keskeinen edellytys valvontatoimien kokonaisuuden tehokkuudelle ja toimivuudelle. Tiedusteluvaltuutetulla on käytössään sellaisia keinoja (kuten tarkastusten tekeminen) tietojen ja selvitysten saamiseen, joita tiedusteluvalvontavaliokunnalla ei ole. Jotta tiedusteluvalvontavaliokunta saa käyttöönsä kaikki tarvitsemansa tiedot ja selvitykset, on tärkeää, että tiedusteluvaltuutettu auttaa tarvittaessa valiokuntaa tietojen ja selvitysten hankinnassa.

Tiedusteluvaltuutettu määritteli valvontatoimintansa kulloisetkin painopistealueet tilanteen ja valvontatarpeiden mukaisesti. Tiedusteluvaltuutetun harjoittama laillisuusvalvonta kytkettyisi lähelle operatiivista toimintaa. Valvonta olisi yksityiskohtaista ja yksittäistapauksia koskevaa operatiivisen toiminnan valvontaa. Tiedusteluvaltuutetun toiminnassa on kuitenkin tärkeää säilyttää ulkoisen laillisuusvalvojan rooli. Valtuutettu voisi järjestää tiedustelutoiminnan

laillisuusnäkökohtiin liittyvää koulutusta tiedusteluviranomaisille ja muille alan julkista tehtävää hoitaville tahoille.

Tiedusteluvaltuutetun harjoittama valvonta olisi sekä ennakkollista, reaaliaikaista että jälkikäteistä valvontaa. Tiedustelumenetelmiä koskevien lupien ja päätösten seuranta olisi käytännössä reaaliaikaista. Esimerkiksi tietoliikennetiedustelun valvonnan tehokkuus edellyttää valvonnan reaaliaikaisuutta. Ennakollinen ja reaaliaikainen valvonta ei saisi kuitenkaan muodostua riskitekijäksi operatiiviselle tiedustelutoiminnalle tai valtuutetun harjoittamalle jälkikäteiselle valvonnalle.

Lakiehdotuksessa säädettäisiin valtuutetulle tehtäviensä toteuttamiseksi laajat ja vahvat toimivaltuudet. Valtuutetulla olisi muun ohella laajat tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet sekä oikeus määrätä tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä ja lopettamisesta sekä lainvastaisesti hankittujen tietojen hävittämisestä. Valtuutettu voisi myös antaa suosituksia, ohjeita, neuvoja ja lausuntoja sekä tehdä aloitteita. Valtuutettu voisi esimerkiksi avustaa sisäisen laillisuusvalvonnan tarkastussuunnitelmien laatimisessa ja antaa lausuntoja tiedusteluviranomaisille lainmukaisuuskysymyksistä. Kanteluihin ja tutkimispyyntöihin vastaaminen olisi keskeinen osa tiedusteluvaltuutetun toimintaa.

8 §. Tiedonsaantioikeudet. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi tiedusteluvaltuutetun tiedonsaantioikeudesta. Tiedusteluvaltuutetulla olisi oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot. Tiedonsaantioikeuksien tulee olla laajat tiedusteluvaltuutetun tehtävien tehokkaan ja asianmukaisen hoitamisen kannalta. Tiedustelutoiminnassa on pääsääntöisesti kyse salassa pidettävistä tiedoista, joihin kuitenkin laillisuusvalvonnassa täytyy olla pääsy.

Ehdotettu säännös vastaisi perustuslain 111 §:ssä säädettyä eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin tiedonsaantioikeutta (ks. HE 1/1998 vp, s. 167) sekä lakiehdotuksen 3 §:ssä säädettäväksi ehdotettua tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeutta kuitenkin sillä erotuksella, että tiedusteluvaltuutettu voisi saada tietoa viranomaisten ohella muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta. Säännös tiedusteluvaltuutetun oikeudesta tiedonsaantiin tarkoittaisi yleistä tietojensaantioikeutta, joka ei riipu esimerkiksi tietojen tai asiakirjojen salaisuudesta vaan siitä, mitä laillisuusvalvontatehtävien hoitamiseksi tarvitaan (ks. PeVM 2/2002 vp, s. 2; PeVM 6/2000 vp, s. 2). Näin ollen tiedonsaantioikeudet määrittäisivät tiedusteluvaltuutetun tehtävien ja valvontatoimivaltuuksien kautta. Valtuutettu voisi siten pyytää 7 §:ssä lueteltuja tehtäviään varten tarvitsemiaan tietoja sekä muitakin tietoja, joita hän katsoo tarvitsevansa laillisuusvalvonnassaan. Valtuutetulla olisi itsenäinen harkintavalta sen suhteen, mitä tietoja hän katsoo tarvitsevansa käsiteltävänä olevan asian selvittämiseksi ja ratkaisemiseksi.

Tiedusteluvaltuutettu voisi harkintansa mukaisesti pyytää tietoja viranomaisten ohella muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta. Julkisen hallintotehtävän käsitteellä olisi tältä osin perustuslain 124 §:ää vastaava merkityssisältö. Julkisella hallintotehtävällä viitattaisiin näin ollen verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (ks. HE 1/1998 vp, s. 179). Tiedustelutoimintaa harjoittavat pääsääntöisesti viranomaiset, mutta tiettyjä rajattuja tehtäviä, kuten tietoliikenne-tiedustelussa kytkentätehtäviä ja teleoperaattoreille osoitettuja tehtäviä, hoitaisivat viranomaiskoneiston ulkopuoliset tahot lain nojalla.

Tiedusteluvaltuutetun tiedonsaantioikeus kattaisi kaikki viranomaisen tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan hallussa olevat tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa varten tarvittavat

tiedot. Tiedonsaantioikeus kohdistuisi viranomaisten ja muiden julkista hallintotehtävää hoitavien hallussa oleviin asiakirjoihin sekä tietoihin. Tietoja voitaisiin hankkia paitsi kirjallisesti myös suullisesti. Tiedusteluvaltuutettu voisi tietojen saamiseksi myös kuulla valitsemiaan asiantuntijoita, vastuuministeriöitä ja -virkamiehiä ja muita tarpeelliseksi katsomiaan tahoja. Valtuutetulle olisi annettava viranomaisen ja muun julkista hallintotehtävää hoitavan hallussa olevat tiedot. Valtuutetun oikeudesta saada selvityksiä säädettäisiin lakiehdotuksen 9 §:ssä.

Pykälässä todettaisiin, ettei tiedusteluvaltuutettu olisi velvollinen suorittamaan maksuja saamistaan tiedoista, esimerkiksi jäljennöksistä. Tästä säädettäisiin, jottei syntyisi epäselvyyttä siitä, onko viranomaisilla ja muilla tahoilla oikeutta antaa valtuutetulle asiakirjoja maksutta.

Pykälässä todettaisiin nimenomaisesti, ettei salassapitovelvollisuus rajoittaisi tiedusteluvaltuutetun tiedonsaantioikeutta. Asiaa arvioitaessa on otettava huomioon se, että kyse on sellaisen viranomaisen tiedonsaantioikeudesta, joka liittyy laillisuusvalvonnan toteuttamiseen. Laillisuusvalvonnan ja sen perustana olevan tiedonsaantioikeuden turvaaminen puoltaa laajaa ja salassapitosäännöksistä riippumatonta tiedusteluvaltuutetun tiedonsaantioikeuden määrittelyä. Tiedonsaantioikeuden kohteena olevia tietosisältöjä rajaavat valtuutetun tehtävät. Lisäksi tiedusteluvaltuutetun tietojensaantioikeuteen saattaa aiheutua rajoituksia siitä, että oikeutta olla todistamatta itseään vastaan pidetään perustuslain 21 §:ssä mainittujen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon käsitteiden piiriin kuuluvana oikeussuojatakeena (PeVM 2/2002 vp, s. 2; PeVM 7/2000 vp, s. 2; PeVM 6/2000 vp, s. 2).

Toisen valtion viranomaisen asettama tiedon luovutus- tai käyttökielto ei voisi rajoittaa tiedon luovuttamista tiedusteluvaltuutetulle. Tiedusteluviranomaisten kansainvälisessä tietojenvaihdossa sovelletaan niin sanotun originator control -periaatteen mukaista käytäntöä, jossa yksilöityjä tietoja annetaan vain nimetyille taholle siten, että tietoja ei saa luovuttaa eteenpäin ilman tiedot antaneen tahon nimenomaista suostumusta. Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun mukaan tulisi varmistaa se, että tämä periaate ei rajoita tiedustelutoiminnan valvojan tiedonsaantioikeutta (Democratic and effective oversight of national security services, Issue paper, Council of Europe Commissioner for Human Rights, 2015, s. 9–10, 64).

Viranomaisten toimenpiteistä kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden toteuttamiseksi säädetään kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetussa laissa (588/2004). Lain 2 §:n 1 kohdan mukaan kansainväliset tietoturvallisuusvelvoitteet ovat Suomea sitovaan kansainväliseen sopimukseen sisältyviä määräyksiä tai muita Suomea koskevia velvoitteita, joita Suomen on noudatettava ja jotka koskevat erityissuojattavan aineiston suojaamiseksi tarvittavia toimenpiteitä. 2 kohdassa säädetään, että erityissuojattavalla tietoaineistolla tarkoitetaan muun ohella sellaisia salassa pidettäviä asiakirjoja ja materiaaleja, jotka on turvallisuusluokiteltu kansainvälisen tietoturvallisuusvelvoitteen mukaisesti. Lain 6 §:n 3 momentin mukaan erityissuojattavaa tietoaineistoa saa käyttää ja luovuttaa vain siihen tarkoitukseen, jota varten se on annettu, jollei se, joka on määritellyt aineiston turvallisuusluokan, ole antanut muuhun suostumustaan. Erityissuojattavaa tietoaineistoa käsittelevän viranomaisen on pidettävä huolta siitä, että tietoaineistoon on pääsy vain niillä, jotka tarvitsevat tietoja tehtävänsä hoitamisessa. Nämä henkilöt on nimettävä etukäteen kansainvälisessä tietoturvallisuusvelvoitteessa edellytetyissä tapauksissa. Tiedusteluvaltuutetulla olisi tehtäviensä hoitamiseksi pääsy tiedusteluviranomaisten kansainväliseen yhteistyöhön liittyvään erityissuojattavaan aineistoon.

Oikeus tiedonsaantiin salassapitosäännösten estämättä edellyttäisi tiedusteluvaltuutetun vaitiolovelvollisuutta sellaisista seikoista, joilla on merkitystä kansallisen turvallisuuden kannalta tai jotka muutoin ovat salassa pidettäviä. Lakiin ei kuitenkaan ehdoteta otettavaksi erityistä säännöstä valtuutetun ja hänen henkilöstönsä salassapito- ja vaitiolovelvollisuudesta, koska asia on kattavasti säännelty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa

(621/1999) ja rikoslaissa. Tiedusteluvaltuutetun toiminnassa tulisi kiinnittää korostettua huomiota salassapitonäkökohtiin. Tiedusteluvaltuutetun saamien, käsittelemien ja tuottamien tietojen säilyttäminen tulisi järjestää asianmukaisesti. Valtuutetun kokoukset ja esimerkiksi kuulemiset tulisi tarpeen mukaan järjestää vaaditun turvaluokan suojatiloissa. Tiedusteluvaltuutetulla tulisi olla myös oma erillinen, suljettu tietojärjestelmä.

Tiedusteluvaltuutetun kattavaa ja reaaliaikaista tiedonsaantia turvattaisiin käytännössä muun ohella siten, että valtuutetulle järjestettäisiin suora pääsy tiedustelutoiminnassa käytettäviin tietojärjestelmiin (kuten Salpaan). Tällaisesta tietojärjestelmästä tai tarpeen mukaan muulla mahdollisimman reaaliaikaisen tiedonsaannin mahdollistamalla tavalla valtuutettu saisi tiedon tiedusteluvivista. Tiedusteluviranomaisille säädettäisiin poliisilain 5 a luvussa, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettavassa laissa ja sotilastiedustelusta annettavassa laissa velvollisuus ilmoittaa tiedustelumenetelmän käytön viranomais- ja tuomioistuinpäätöksistä. Tiedusteluvaltuutetun tiedonsaantioikeudet eivät kohdistuisi suoraan tuomioistuihin. Lisäksi poliisilain 5 a luvussa, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettavassa laissa ja sotilastiedustelusta annettavassa laissa säädettäisiin tiedusteluviranomaisten velvoitteista muun muassa ilmaisukiellosta ilmoittamiseen tiedusteluvaltuutetulle.

Tiedusteluvaltuutetulla tulisi olla mahdollisuus käyttää julkisen hallinnon turvallisuusverkko-toiminnasta annetussa laissa (10/2015) tarkoitettua turvallisuusverkkoa, jos valtuutetun reaaliaikainen yhteys tiedusteluviranomaisten tietojärjestelmiin tätä edellyttää. Turvallisuusverkon käyttövelvollisuuden piiriin kuuluvat muun muassa poliisin hallinnosta annetussa laissa ja puolustusvoimista annetussa laissa tarkoitettut viranomaiset. Myös muut tahot voivat käyttää turvallisuusverkkoa lain 4 §:n 1 momentissa säädettyin ehdoin.

9 §. Oikeus saada selvitys. Pykälässä säädettäisiin tiedusteluvaltuutetun oikeudesta saada selvityksiä. Tiedusteluvaltuutettu voisi pyytää valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarpeelliseksi katsomansa selvityksen viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta. Selvityksiä voitaisiin pyytää tilanteissa, joissa ei ole olemassa valmista tietoa vaan joissa sitä pitäisi erikseen koostaa ja tuottaa. Valtuutettu voisi pyytää selvityksen esimerkiksi seikoista, jotka eivät sellaisinaan ilmene tiedoista, jotka hänelle on annettu lakiehdotuksen 8 §:n perusteella. Selvitys voisi koskea myös muita tietoja, joista valtuutetun olisi tarpeen saada selkoa valvontatehtäviensä hoitamiseksi. Käytännössä kysymys voisi olla esimerkiksi valtuutetun oikeudesta saada selvityksiä tiedusteluviranomaisten käytännöistä, joilla olisi merkitystä toiminnan lainmukaisuuden arvioinnin kannalta. Valtuutettu päättäisi itsenäisesti tarpeellisiksi katsomiansa selvitysten pyytämisestä. Selvityksensaantioikeus ei kohdistuisi tuomioistuihin. Selvitysten saamiseen pätsi muutoinkin se, mitä edellä on esitetty tiedusteluvaltuutetun tiedonsaantioikeudesta.

Pykälässä todettaisiin, ettei tiedusteluvaltuutettu olisi velvollinen suorittamaan maksuja saamistaan selvityksistä. Tästä säädettäisiin, jottei syntyisi epäselvyyttä siitä, onko viranomaisilla ja muilla tahoilla oikeutta tehdä valtuutetulle selvityksiä maksutta.

Säännös vastaisi osittain yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 5 §:ää. Ehdotettuun pykälään ei otettaisi erityistä säännöstä oikeudenkäymiskaaren 17 luvussa säädettyjen todistelukieltöjen piiriin kuuluvista asioista tai itsekriminointisuojaista. Tiedusteluvaltuutetun oikeuteen saada selvityksiä saattaisi joissakin erityistilanteissa aiheutua rajoituksia siitä, että oikeutta olla todistamatta itseään vastaan pidetään perustuslain 21 §:ssä mainittujen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon käsitteiden piiriin kuuluvana oikeussuojatakeena (ks. PeVM 2/2002 vp, s. 2; PeVM 7/2000 vp, s. 2; PeVM 6/2000 vp, s. 2). Itsekriminointisuoja toteutuu viime kädessä oikeusprosessissa, jos laillisuusvalvonta-asia etenee sinne asti.

Tiedusteluvaltuutetun pyynnöstä viranomaisella ja muulla julkista hallintotehtävää hoitavalla olisi velvollisuus antaa lain noudattamisen valvontaa varten tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Valtuutetun tarvitsemista selvityksistä ja tiedoista osa koskisi seikkoja, jotka eivät välittömästi osoita esimerkiksi jonkun virkamiehen menettelyn virheellisyyttä. Toisaalta jo alustavaa tietoa hankittaessa voitaisiin ottaa yhteys juuri siihen virkamieheen, jonka mahdollisesta virheestä esimerkiksi kantelussa olisi kysymys. Vastuussa olevan henkilöllisyyttä ei aina olisi etukäteen mahdollista tietää. Selvityksen ja tiedon antamiseen saattaisi joutua osallistumaan myös se virkamies, johon mahdollinen arvostelu kohdistuisi. Eräissä tapauksissa selvitystä antava virkamies saattaisi tosiasiallisesti olla velvollinen antamaan tietoja, joiden perusteella häneen kohdistettaisiin moite tai käynnistettäisiin jopa syyteharkinta. Jollei kysymys olisi esitutkinasta, virkamiehellä olisi totuudessapysymisvelvollisuus. Käytännössä esimerkiksi oikeusasiamiehen harjoittamassa valvonnassa ei ole kuitenkaan useinkaan kohdistettu virkamieheen edes moitetta siitä, että hän olisi tietoja laillisuusvalvontaa varten antaessaan rikkonut virkavelvollisuutensa laiminlyömällä kertoa omista virheistään totuudenmukaisesti. Sen sijaan on arvosteltu esimerkiksi viivytystä selvityksen antamisessa. Tapauksia, joissa kuultava on jättänyt olennaisen seikan kertomatta, ei ole, ainakaan yleensä, tutkittu tarkemmin virkavelvollisuuden näkökulmasta, vaan on pyritty saamaan tarvittavat tiedot muuta kautta. (PNE 2/1999 vp, s. 11.)

10 §. Tarkastusoikeus. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi tiedusteluvaltuutetun tarkastustoiminnasta ja -valtuuksista. Säännöksen tarkoituksena on antaa valtuutetulle toimivaltuuksia ja keinoja tehokkaaseen laillisuusvalvontaan. Valtuutettu voisi tehdä tarkastuksia viranomaisen ja muun julkista hallintotehtävää hoitavan toimitiloissa. Valtuutetulla olisi oikeus tehdä tarkastuksia toimivaltaansa kuuluvassa asiassa laillisuuden valvomiseksi.

Tiedusteluvaltuutetulle ei asetettaisi velvollisuutta tarkastusten tekemiseen, vaan tarkastusten tarpeellisuuden arvioiminen jäisi valtuutetun harkintaan. Tarve tarkastuksiin voisi syntyä esimerkiksi silloin, kun valtuutettu epäilee, että tiedustelutoiminnassa on menetelty lain vastaisesti tai että laissa säädettyjä velvoitteita ei ole muutoin noudatettu. Tarkastukset voivat olla myös osa säännönmukaista laillisuusvalvontaa kuten ylimmillä laillisuusvalvojilla. Valtuutettu voisi suorittaa tarkastuksia muun muassa tiedusteluviranomaisten tai tietoliikennetiedustelussa kytkentätehtävää hoitavien tahojen toimitiloissa ja järjestelmissä. Tiedusteluvaltuutetun tarkastusoikeus kattaisi myös mahdolliset operaatiokohtaiset väliaikaisesti käytettävät tilat.

Valtuutettu harkitsisi itsenäisesti sen, mihin tiloihin ja järjestelmiin hänellä tulisi olla tarkastustarpeen vuoksi pääsy. Tarkastuksissa valtuutetun tulisi päästä kaikkiin valvonnan suorittamisen kannalta välttämättömiin tiloihin ja tietojärjestelmiin. Valtuutetulla tulisi olla pääsy esimerkiksi salassa käytettäviä tiedonhankintakeinoja koskevia päätöksiä, lupia, suunnitelmia, pöytäkirjoja ja muuta dokumentaatiota koskeviin tietojärjestelmiin. Valtuutetulla olisi tarkastuksen yhteydessä oikeus keskustella luottamuksellisesti tarkastuskohteen henkilökunnan kanssa. Tarkastuksesta tehtävä kertomus olisi lähtökohtaisesti julkinen asiakirja, mutta siihen voi sisältyä julkisuuslainsäädäntöön perustuvia salassa pidettäviä osia tai liitteitä.

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 tiedusteluvaltuutetun tarkastustoiminta ei ulottuisi tällaisiin tiloihin. Tiedusteluvaltuutetun tarkastusoikeus ei kohdistuisi myöskään luvan myöntävään tuomioistuimeen. Tiedusteluvaltuutetun suorittamissa tarkastuksissa noudatettaisiin hallintolain (434/2003) 39 §:n säännöksiä tarkastuksesta. Tästä ei ehdotettaisi kuitenkaan otettavaksi erillistä viittaussäännöstä, koska hallintolakia sovelletaan tiedusteluvaltuutetun toimintaan samoin kuin muidenkin erityisvaltuutettujen toimintaan.

11 §. Kantelu. Pykälässä säädettäisiin tiedusteluvaltuutetulle tehtävistä kanteluista. Kantelujen tutkiminen ja ratkaiseminen olisi osa tiedusteluvaltuutetun harjoittamaa laillisuusvalvontaa. Kyse olisi tiedustelutoiminnan jälkikäteisestä laillisuusvalvonnasta. Pykälässä tarkoitettu kantelu on tiedusteluvaltuutetulle tehtävä ilmoitus siitä, että viranomainen, virkamies taikka muu valtuutetun valvontavallan piiriin kuuluva henkilö tai yhteisö on menetellyt lainvastaisesti tai muutoin virheellisesti tai laiminlyönyt velvollisuuksiaan taikka että jokin hallintotoimi tai vastaava menettely on virheellinen tai kaippaa muutoin oikaisua. Kantelu ei ole muutoksenhakukeino, vaan varsinaisia ja ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja täydentävä oikeusturvajärjestely. Kanteluasiassa annettu ratkaisu ei ole valituskelpoinen hallintopäätös. Ehdotettu pykälä vastaa pääpiirteissään sitä, mitä kantelusta on säädetty eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kanteluoikeudesta. Kanteluoikeus olisi yleinen eli kantelun voisi tehdä asianosainen tai kuka tahansa muu henkilö. Kantelun voisi tehdä myös oikeushenkilö. Kantelumenettely täydentäisi tiedusteluvaltuutetun oma-aloitteista toimintaa kattavan laillisuusvalvonnan takaamiseksi sekä turvaisi sen, että yksilöt pääsevät oikeuksiinsa ja että oikeusturvajärjestelmä toimii moitteettomasti. Kanteluoikeutta täydennettäisiin lisäksi lakiehdotuksen 12 §:ssä ehdotetulla tutkimispyynnöllä.

Pykälän 2 momentissa todettaisiin kantelun muodolliset perusedellytykset. Näistä edellytyksistä säädettäisiin väljästi. Kantelu olisi tehtävä kirjallisesti, koska suullisesta arvostelusta voisi olla vaikea saada selkoa kaikista niistä seikoista, joissa kantelija katsoo viranomaisen menettelleen virheellisesti. Kantelu voitaisiin toimittaa tiedusteluvaltuutetulle myös sähköpostina. Kantelijan tulisi ilmoittaa nimensä ja yhteystietonsa. Nimettömänä tehdyt ilmiannot viranomaisista eivät ole kanteluita. Nimetön ilmianto voisi kuitenkin johtaa valtuutetun oma-aloitteiseen valvontatoimintaan. Näin ollen nimettömien ilmiantojen tekeminen tiedusteluvaltuutetulle ei olisi 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 kuuluisi tiedustelutapauksissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisen salassapidon piiriin. Yhteystietojen puuttuminen ei sellaisenaan aiheuttaisi myöskään varsinaisen kantelun tutkimatta jättämistä. Kantelussa tulisi esittää kaikki sellaiset tiedot, jotka ovat tarpeellisia kanteluasian tutkimiseksi. Jos kantelu olisi riittämättömästi yksilöity, kantelijaa ohjattaisiin täydentämään kantelua. Tietoja ja asiakirjoja hankittaisiin viran puolesta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kanteluasian tutkimiskynnyksestä. Tiedusteluvaltuutetun harkintavalta kantelun käsittelyssä ohjautuisi säännöksessä yleisesti ja joustavasti muotoiltujen kriteerien mukaisesti. Valtuutettu tutkisi vain sellaiset kantelut, joiden kohteena oleva asia kuuluisi hänen laillisuusvalvontansa alaan. Lisäksi tulisi olla aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti. Valtuutettu voisi myös tutkia kantelun, jos hän jostakin muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Vaikka kantelussa kuvatussa asiassa ei selvästi olisi mitään lainvastaista, kantelun täysimittainen tutkiminta voisi siitä huolimatta olla perusteltua. Valtuutettu arvioisi itsenäisesti ja tapauskohtaisesti säännöksessä esitettyjen kriteerien täyttymisen.

Tiedusteluvaltuutettu noudattaisi kantelujen tutkimisessa virallis- ja tutkintaperiaatetta. Kantelun tutkimisessa hankittaisiin valtuutetun tarpeelliseksi katsoma selvitys. Valtuutettu ei olisi kantelun tutkimisessa sidottu kantelun rajoihin ja asian yksilöintiin. Kantelun tutkittavaksi ottamiselle ei asetettaisi vaatimuksia esimerkiksi asian laadun ja yleisen merkittävyyden suhteen. Jokaiseen kanteluun tulisi antaa kirjallinen vastaus tai päätös. Tiedusteluvaltuutetun olisi ilmoitettava viivytyksettä kantelijalle, mikäli asiassa ei ryhdytä toimenpiteisiin. Kantelu ei johtaisi toimenpiteisiin esimerkiksi silloin, kun asia ei kuuluisi valtuutetun toimivaltaan, asia

olisi vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai siinä voitaisiin hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin. Valtuutettu voisi siirtää asian toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi, jos se olisi perusteltua asian laadun vuoksi. Siirrosta tulisi ilmoittaa kantelijalle.

Kantelun tutkiminen käynnistäisi mahdollisesti tiedusteluvaltuutetun valvontatoimenpiteitä. Valtuutettu voisi suorittaa kantelun johdosta kaikkia niitä toimenpiteitä, jotka olisi hänen toimivaltuuksiksi säädetty. Ehdotetun lain 8, 9 ja 10 §:ssä säädetäisiin tiedusteluvaltuutetun oikeudesta tiedonsaantiin, selvitysten pyytämiseen ja tarkastusten tekemiseen. Lisäksi 15 §:ssä säädetäisiin oikeudesta määrätä tiedustelumenetelmän käyttö keskeytettäväksi tai lopetettavaksi sekä saadut tiedustelutiedot hävitettäväksi. Tiedusteluvaltuutettu voisi lakiehdotuksen 16 ja 17 §:n sekä 18 §:n 1 momentin nojalla antaa asiasta myös käsityksen tai huomautuksen sekä ilmoittaa asian esitutkintaan. Valvottavan kuulemisvelvollisuudesta säädetäisiin lakiehdotuksen 13 §:ssä. Tiedusteluvaltuutettu voisi suorittaa lisäksi kaikki ne toimenpiteet, joihin säännönmukaisesti ryhdytään kanteluasian käsittelyä ja selvittämistä varten. Kantelun aiheuttamat laillisuusvalvonnalliset toimenpiteet ja asian selvitystoimet voisivat vaihdella tapauskohtaisesti.

12 §. Tutkimispyyntö. Pykälässä säädetäisiin tiedusteluvaltuutetulle tehtävästä tutkimispyynnöstä. Tutkimispyynnöllä tarkoitettaisiin yksilön oikeutta pyytää tiedusteluvaltuutettua tutkimaan häneen kohdistuneen tiedustelumenetelmän käytön laillisuuden. Tiedusteluvaltuutettu tarkastelisi tutkimispyynnön perusteella yksittäiseen henkilöön mahdollisesti kohdistunutta tiedustelutoimintaa. Valtuutettu voisi tutkia muun ohella, onko henkilöön kohdistettu tiedustelutoimia, ovatko tällaiset toimet edellyttäneet tuomioistuinlupaa ja onko tuomioistuinluvan ehtoja noudatettu sekä onko tiedustelun kohteelle ilmoitettu tiedustelusta lain edellyttämällä tavalla.

Pykälässä tarkoitettu oikeus tutkimispyynnön tekemiseen olisi henkilöllä, joka on saanut ilmoituksen tai muutoin tiedon häneen kohdistuneesta tiedustelutoiminnasta sekä henkilöllä, joka epäilee, että häneen on kohdistettu tiedustelua. Tutkimispyynnön voisi tehdä myös oikeushenkilö.

Poliisilain 5 a luvussa, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettavassa laissa ja sotilastiedustelusta annettavassa laissa säädetäisiin niistä tiedustelumenetelmistä, joista ilmoitus tiedonhankinnan kohteelle olisi lähtökohtaisesti tehtävä. Tällaisia tiedustelumenetelmiä olisivat muun muassa tietoliikennetiedustelu, televalvonta ja telekuuntelu. Lainsäädännön nojalla ilmoitusta ei kuitenkaan tehtäisi aina välittömästi tiedonhankinnan päätyttyä. Ilmoituksen tekemistä olisi tiedusteluviranomaisten toiminnan suojaamiseksi välttämätöntä lykätä esimerkiksi hyvin pitkäkestoisten uhkatilanteiden vuoksi. Ilmoitus olisi kuitenkin tehtävä sen jälkeen, kun ilmoittamatta jättämiselle ei olisi enää yksilöllistä perustetta. Tietyissä, laissa säädettyissä tilanteissa olisi myös mahdollista, ettei tiedustelumenetelmien käytöstä ilmoitettaisi lainkaan niiden kohteelle.

Tällaisissa tilanteissa oikeus tutkimispyynnön tekemiseen olisi tärkeää yksilön oikeusturvan kannalta. Salaisten tiedonhankintakeinojen käytön edellytyksenä on, että toimintaa valvotaan tehokkaasti ja että yksilön oikeusturva on järjestetty asianmukaisesti. Tutkimispyyntömenettely täydentäisi tiedusteluvaltuutetulle tehtäviä kanteluita ja valtuutetun harjoittamaa muuta laillisuusvalvontaa sekä muita oikeusturvajärjestelyitä kuten tuomioistuinten lupamenettelyä ja tiedusteluviranomaisten sisäistä valvontaa. Tutkimispyynnöllä ja kantelulla pyrittäisiin kattamaan erilaisia tiedustelutoiminnan valvontatarpeita ja -tilanteita. Kanteluissa olisi jo lähtökohdana ajatus oikeuksien rikkomisesta tai muusta lainvastaisuudesta tiedustelutoiminnassa, kun puolestaan tutkimispyynnössä valtuutettu ryhtyisi vasta selvittämään mahdollista tiedustelumenetelmän käytön lainvastaisuutta.

Tiedusteluvaltuutetulle tehtävä tutkimispyyntö olisi käytettävissä oikeusturvakeinona myös tilanteissa, joissa aiheettomasti tiedusteluviranomaiselle joutunut tieto on hävitetty lain mukaisesti. Poliisilain 5 a luvussa, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettavassa laissa ja sotilastiedustelusta annettavassa laissa säädettäisiin tietojen hävittämisestä. Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 45 §:n 1 momentin mukaan tiedustelumenetelmällä saatu tieto olisi hävitettävä viipymättä sen jälkeen, kun on käynyt ilmi, ettei tietoa tarvita kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Poliisilain 5 a luvun 46 §:ssä säädettäisiin kiiretilanteessa saadun tiedon hävittämisestä. Tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettavan lain 15 §:n mukainen hävittämisvelvollisuus koskisi tiedustelukiellon piiriin kuuluvia tietoja sekä tietoja, joita ei tarvita kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Sotilastiedustelusta annettavan lain 81 §:n 1 momentin mukaan kyseisen lain perusteella saatu tieto olisi hävitettävä viipymättä sen jälkeen, kun on käynyt ilmi, ettei tietoa tarvita tai tietoa ei saa käyttää sotilastiedustelun tehtävien hoitamiseksi taikka tietoa ei tarvita maanpuolustuksen turvaamiseksi tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Lain 83 §:ssä säädettäisiin puolestaan tietoliikennetiedustelulla saadun tiedon hävittämisestä ja 84 §:ssä kiiretilanteessa saadun tiedon hävittämisestä. Lain 79 §:n 2 momentin mukaan tiedustelukiellon alaista tietoa koskevat tallenteet ja kysymyksessä olevalla pakkokeinolla saatuja tietoja koskevat muistiinpanot olisi hävitettävä välittömästi. Toimenpidettä koskeva dokumentointi voitaisiin sitä vastoin säilyttää. Viestien ja tietojen hävittämisestä ei siten seuraisi, että niistä ei jäisi mitään merkintöjä asiakirjoihin. Laillisuusvalvonnan toteuttamisen ja oikeusturvan toteutumisen vuoksi olisi välttämätöntä, että jokainen hävitystapahtuma ja sen peruste dokumentoitaisiin riittäväällä tavalla. Siitä, millä tavalla ja tarkkuudella viestien ja tietojen hävittäminen kirjattaisiin, säädettäisiin poliisilain 5 a luvun 62 §:n, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettavan lain 27 §:n ja sotilastiedustelusta annettavan lain 115 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella.

Tutkimispyyntö tehtäisiin kirjallisesti. Pyynnössä tulisi yksilöidä pyynnön tekijän nimi ja yhteystiedot. Tutkimispyynnön tekemiseen ja asian tutkimiseen pätsi muutoinkin soveltuvien osin se, mitä edellä on esitetty tiedusteluvaltuutetulle tehtävistä kanteluista. Tiedusteluvaltuutettu ilmoittaisi tutkimispyynnön tehneelle vain sellaisia tietoja, joihin kyseisellä henkilöllä on asianosaisjulkisuuden nojalla oikeus. Käytännössä valtuutettu ilmoittaisi tutkimispyynnön tehneelle, onko asiassa valtuutetun tekemän tutkinnan perusteella ilmennyt huomautettavaa.

Tiedusteluvaltuutetulle esitettävä tutkimispyyntömenettely ei sulkisi pois henkilörekistereihin kohdistuvaa tietosuojavaltuutetun tarkastusoikeutta. Tietosuojavaltuutettu valvoo henkilötietojen käsittelyä, kun puolestaan tiedusteluvaltuutettu valvoo tiedustelutoimintaa ja siinä käytettäviä toimivaltuuksia, joihin voi liittyä myös henkilötietojen käsittelyä. Valtuutettujen toimivaltuudet olisivat sinänsä toisistaan poikkeavat. Tietosuojavaltuutetun ja tiedusteluvaltuutetun tehtävillä ja toiminnalla olisi kuitenkin yhteistä rajapintaa, minkä vuoksi käytännössä valtuutettujen yhteistyö on tarpeen.

Henkilötietolain 28 §:n 2 momentin mukaan rekisteröity voi saattaa henkilörekisterin tarkastusoikeuden toteuttamista koskevan asian tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi. Lain 29 §:n 2 momentin mukaan myös henkilörekisterissä olevan tiedon korjaaminen voidaan saattaa tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi. Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 45 §:n mukaan henkilöllä ei ole kuitenkaan tarkastusoikeutta muun muassa suojelupoliisin toiminnallisen tietojärjestelmän tietoihin. Tietosuojavaltuutetulla sitä vastoin on oikeus rekisteröidyn pyynnöstä tarkastaa kyseisen tietojärjestelmän rekisteröityä koskevien tietojen lainmukaisuus.

Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 45 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että tarkastusoikeutta ei olisi tietoihin, jotka on saatu poliisilain 4 luvun 3 §:n, 5 ja 5 a luvun, pakkokeinolain 10 luvun tai siviilitiedustelusta tietoliikennetiedustelusta annettavan lain

mukaisia toimivaltuuksia käyttäen. Tietosuojavaltuutettu voi kuitenkin tarkistaa näidenkin tietojen käsittelyn lainmukaisuuden.

Henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetussa laissa ehdotetaan säädettäväksi, että rekisteröidyllä ei olisi tarkastusoikeutta sotilastiedustelurekisteriin. Tietosuojavaltuutettu voisi rekisteröidyn pyynnöstä tai omasta aloitteestaan tarkastaa tällaiseen rekisteriin talletettujen rekisteröityä koskevien tietojen lainmukaisuuden.

Henkilötietolain 45 §:n 1 momentin mukaan tietosuojavaltuutetun päätöksen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen (901/2015). Tällainen muutoksenhakuoikeus kohdistuu henkilötietolain 28 ja 29 §:ssä mainittuihin rajattuihin tapauksiin. Tiedusteluvaltuutetun päätöksestä laillisuusvalvojana ei puolestaan olisi valitusoikeutta.

13 §. Kuuleminen. Pykälä sisältäisi säännökset tiedusteluvaltuutetulle säädettävästä kuulemisvelvollisuudesta. Tiedusteluvaltuutetun harjoittamassa laillisuusvalvonnassa noudatettaisiin säännöksen mukaan erityistä kuulemisperiaatetta. Valtuutetun olisi varattava ennen asian ratkaisemista valvottavalle henkilölle tai yhteisölle tilaisuus tulla kuulluksi, jos hän epäilisi valvontavaltaansa kuuluvan henkilön tai yhteisön menetelleen sillä tavoin lainvastaisesti tai virheellisesti, että valtuutetun tulisi puuttua asiaan. Valvottavan tulisi saada tilaisuus kohtuullisen määräajan kuluessa antaa asiassa oma selvityksensä.

Ehdotuksen mukaan kuulemistilaisuus varattaisiin valvottavalle. Tiedusteluvaltuutettu olisi siten velvollinen kuulemaan tiedusteluviranomaisia ja muita tiedustelutoiminnan julkista hallintotehtävää hoitavia tahoja. Selvitystä pyydetäisiin ensisijaisesti asianomaisen viranomaisen tai esimerkiksi kantelun kohteen esimiehen kautta. Vähäisemmissä asioissa tiedusteluvaltuutettu voisi pyytää selvitystä myös suoraan virkamieheltä tai muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta. Kuuleminen voisi tapahtua joustavasti esimerkiksi puhelimitse tai sähköpostitse, mikäli valtuutettu katsoisi tämän riittäväksi. Kuulemisen menettelytavat jäisivät kussakin tapauksessa erikseen harkittaviksi.

Kuulemiskynnys olisi matala. Tiedusteluvaltuutetun harjoittaman laillisuusvalvonnan kohteena olevaa olisi siten kuultava jo, kun tämä olisi vaarassa joutua arvostelun kohteeksi. Aihe valvottavan arvostelulle saattaisi tulla esille esimerkiksi valtuutetun tekemän tarkastuksen perusteella tai hänelle tehdyn kantelun tai annetun selvityksen käsittelyn yhteydessä. Valvonnan kohteena olevaa virkamiestä, viranomaista tai muuta julkista hallintotehtävää hoitavaa olisi syytä kuulla, jos valtuutettu harkitsisi esimerkiksi huomautuksen antamista valvonnan kohteelle tai asian saattamista esitutkintaan. Kuulemisvelvollisuus olisi olemassa myös silloin, kun olisi syytä olettaa, että laillisuusvalvonnan päätteeksi valtuutettu saattaisi päätyä käsityksen esittämiseen tai valvottavan menettelyn arvosteluun muulla käytettävissään olevalla tavalla.

Tiedusteluvaltuutetun tiedonhankinnassa ei ole vastaavankaltaista loppulausunnon antamismahdollisuutta kuin esimerkiksi esitutkinnassa. Tämän vuoksi kuulemisperiaate olisi syytä kirjata lakiehdotukseen, vaikka kuulemisvelvollisuus seuraakin jo yleisistä hyvän hallinnon periaatteista. Tiedusteluvaltuutettu hankkisi kuulemisen avulla käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiseksi tarpeellisia tietoja ja selvityksiä. Säännös vastaisi pääosiltaan sitä, mitä valvottavan kuulemisesta on säädetty eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 9 §:ssä ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 5 §:ssä. Tiedusteluvaltuutetun kuulemisvelvollisuus ei poistaisi sitä, että kuultua tahoja voitaisiin kuulla uudelleen esimerkiksi esitutkintaan ilmoittamisen tai esitutkinnan yhteydessä. Esimerkiksi oikeusasiamiehen toiminnassa virkamiestä on kuultu uudelleen, jos selvityksen perusteella harkitaan huomautuksen antamista hänelle tai syytteen nostamista häntä vastaan (PNE 2/1999 vp, s. 12—13).

14 §. Läsnäolo-oikeus tuomioistuimessa. Pykälässä säädettäisiin tiedusteluvaltuutetun oikeudesta olla läsnä tiedustelumenetelmää koskevan lupa-asian tuomioistuinkäsittelyssä. Tuomioistuimen lupaa edellyttävistä tiedustelumenetelmistä säädettäisiin ehdotetussa poliisilain 5 a luvussa, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettavassa laissa ja sotilastiedustelusta annettavassa laissa. Tällaisia olisivat siviili- ja sotilastiedustelussa muun muassa telekuuntelu, televartointi, tukiasematietojen hankkiminen, tekninen seuranta, tekninen laitarkkailu ja tietoliikennetiedustelu. Tällaisia tiedustelumenetelmiä koskevien lupa-asioiden tuomioistuinkäsittelystä olisi säännökset poliisilain 5 a luvun 35 §:ssä, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettavan lain 8 §:ssä ja sotilastiedustelusta annettavan lain 113 §:ssä. Tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeudesta on tarkoituksenmukaista säätää valvontaa koskevassa lakiehdotuksessa.

Tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeus koskisi siviili- ja sotilastiedustelumenetelmien lupakäsittelyä Helsingin käräjäoikeudessa. Tämän lisäksi valtuutetulla olisi oikeus olla läsnä tällaisessa lupa-asiaassa annettuun päätökseen tehdyn kantelun käsittelyssä Helsingin hovioikeudessa.

Pykälässä olisi kyse nimenomaisesti läsnäolo-oikeudesta tuomioistuinkäsittelyssä. Tiedusteluvaltuutetulla ei siten olisi velvollisuutta olla läsnä asian käsittelyssä. Läsnäolo-oikeuden käyttäminen olisi tiedusteluvaltuutetun itsenäisessä harkinnassa. Valtuutettu voisi itse ratkaista, pitääkö läsnäoloaan tarpeellisenä. Valtuutettu voisi tarvittaessa määrätä tilalleen virkamiehen tiedusteluvaltuutetun toiminnasta. Valtuutetun sijalle tulevan virkamiehen tulisi olla esittelijä tai muu asiaan perehtynyt asiantuntijavirkamies.

Tiedusteluviranomaisen olisi toimitettava tieto tuomioistuimelle toimitetusta lupahakemuksesta yhteisen tietojärjestelmän kautta tai muulla tavalla siten, että valtuutetulla olisi mahdollisuus varautua osallistumaan tuomioistuimen kyseiseen istuntoon. Läsnäolo-oikeus tulisi turvaksi valtuutetulle tuomioistuinkäsittelystä kohtuullisessa ajassa tehtävällä ilmoituksella. Varsinainen osallistuminen käsittelyyn olisi puolestaan täysin valtuutetun omasta toiminnasta riippuvaista.

Läsnäolo-oikeudella turvattaisiin tiedusteluvaltuutetun mahdollisuus saada tietoonsa reaaliaikaisesti kaikki tuomioistuinkäsittelyssä esillä olevat seikat tiedustelumenetelmän käytön perusteista ja edellytyksistä. Käytännössä osa lupahakemuksen tueksi esitetyistä seikoista annetaan tuomioistuimelle suullisesti. Valtuutetun tiedonsaantioikeus täydentyisi tämän läsnäolo-oikeuden kautta eikä tiedusteluvaltuutettua olisi suljettu pois mistään tiedustelumenetelmäprosessin vaiheesta. Läsnäolo-oikeus myös ohjaisi osaltaan tiedusteluluvan hakijaa riittävien perustelujen esittämiseen tiedustelumenetelmän käyttölupahakemuksessa.

Tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeudessa ei olisi kyse tuomioistuimen toiminnan valvonnasta. Läsnäolo-oikeus sisältäisi oikeuden saapua paikalle tuomioistuimen istuntoon tai oikeuden osallistua paikallaoloa vastaavalla tavalla teknistä tiedonvälitystapaa käyttäen pidettävään tuomioistuinkäsittelyyn. Läsnäolo-oikeus tarkoittaisi valtuutetun oikeutta kuunnella ja katsoa kaikki käsittelyssä esitettävä aines. Läsnäolo-oikeuteen ei sisältyisi muita osallistumisoikeuksia tuomioistuinkäsittelyyn kuten oikeutta tulla kuulluksi tai esittää muutoin näkemyksiään istunnossa.

Tuomioistuin voisi käsitellä asian myös tiedusteluvaltuutetun läsnä olematta. Läsnäolo-oikeus ei olisi tuomioistuinkäsittelyn edellytys. Tiedustelumenetelmiä koskevat lupa-asiat käsiteltäisiin tuomioistuimessa kiireellisenä, ja päätökset olisi annettava heti. Tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeuden toteuttaminen ei saisi viivästyttää tuomioistuimen päätöksen antamista.

15 §. *Tiedustelumenetelmän käytön keskeyttäminen tai lopettaminen.* Pykälässä määriteltäisiin tiedusteluvaltuutetun käytettävissä olevat toimintatavat, joilla hän voisi saada lainvastaiseksi katsomansa menettelyn keskeytetyksi tai pysäytetyksi taikka lainvastaisesti hankitut tiedustelutiedot hävitettäväksi. Kyse olisi poikkeuksellisen vahvoista toimivaltuuksista laillisuusvalvonnassa. Tiedusteluvaltuutetulla tulisi olla käytettävissään toimivaltuudet pysäyttää olennaisesti lainvastainen menettely tiedustelutoiminnassa tehokkaalla tavalla.

Pykälässä tiedusteluvaltuutetulle säädetyt oikeudet koskisivat kaikkia tiedustelumenetelmiä, mutta olisivat erityisesti merkityksellisiä ja tarpeellisia salassa käytettävien tiedustelumenetelmien käytön laillisuusvalvonnassa. Tiedusteluvaltuutetun olisi pyrittävä ensisijaisesti muiden käytettävissään olevien toimenpiteiden avulla siihen, että lainvastaista menettelyä ei jatketa tai uusittaisi. Ehdotetut keskeyttämis- ja pysäyttämistoimivaltuudet olisivat viimesijainen laillisuusvalvonnan keino, ja ne tulisivat lähtökohtaisesti käytettäväksi vain harvoin. Tiedusteluvaltuutettu valitsisi itsenäisen ja tapauskohtaisen harkintansa perusteella sen, määrääkö hän tiedustelumenetelmän käytön keskeytettäväksi vai lopetettavaksi.

Pykälän 1 momentin mukaan tiedusteluvaltuutetulla olisi oikeus määrätä tiedustelumenetelmän käyttö keskeytettäväksi tai lopetettavaksi. Määräys koskisi niitä tiedustelumenetelmiä, joiden käyttöön ei tarvittaisi tuomioistuinlupaa. Niistä päättäisi esimerkiksi suojelupoliisin päällikkö tai pääesikunnan tiedustelupäällikkö sen mukaan kuin poliisilain 5 a luvussa ja sotilastiedustelusta annettavassa laissa säädettäisiin. Tällaisia menetelmiä olisivat siviili- ja sotilastiedustelussa esimerkiksi suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, peitetoiminta ja valeosto. Myös kansainvälinen yhteistyö tiedustelutoiminnassa olisi säännöksen piiriin kuuluvaa. Valtuutettu saisi tiedusteluviranomaisilta ilmoituksen toimivaltuuksien käyttöä koskevista päätöksistä.

Tiedusteluvaltuutetulla olisi itsenäinen harkintavalta tällaisen tiedustelumenetelmän keskeyttämis- ja lopettamismääräyksen antamisessa. Edellytyksenä määräyksen antamiselle olisi se, että valtuutettu katsoisi valvottavan menettelyn lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa. Säännöksen tarkoittaman lainvastaisuuden tulkinnassa ja siten määräyksen antamisessa tulisi olla korkea kynnyks. Keskeyttämis- ja lopettamismääräys tulisi tehdä vain erityisen painavilla perusteilla, kun on kyse olennaisesti lainvastaisesta toiminnasta. Määräyksen anto olisi käytettävissä esimerkiksi, kun tiedustelumenetelmän käyttöä koskeva päätös olisi tehty vastoin laissa säädettyjä edellytyksiä tai kun tiedusteluviranomaiset olisivat olennaisesti loukanneet päätöksen ehtoja tai muutoin jättäneet merkittävässä määrin noudattamatta laissa tiedustelutoiminnalle asetettuja vaatimuksia. Määräyksen käyttöä perustelisi myös erityinen tarve lainvastaisen menettelyn pysäyttämiseen tilanteissa, joissa tiedustelun jatkaminen voisi loukata kohtuuttomasti yksilön oikeusasemaa. Harkinnassa olisi otettava huomioon määräyksen merkitys yleisen ja yksityisen edun kannalta. Määräyksen antamista harkitessaan tiedusteluvaltuutettu olisi yhteydessä tiedusteluviranomaiseen.

Tiedusteluvaltuutetun antaman keskeyttämismääräyksen saatuaan tiedusteluviranomaisen tulisi keskeyttää määräyksen kohteena olevan tiedustelumenetelmän käyttö ja vastaavasti lopettamismääräyksen tilanteessa lopettaa tiedustelumenetelmän käyttö välittömästi. Tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämiselle tai lopettamiselle ei ole mahdollista säätää määräaikaa, johon mennessä toimenpiteen tulisi olla keskeytetty tai lopetettu, koska pykälässä tarkoitettujen määräyksen kohteena olevat tiedustelumenetelmät ovat luonteeltaan toisistaan merkittävästikin poikkeavia. Tiedustelumenetelmän käyttö tulisi keskeyttää tai lopettaa niin pian kuin se on kyseessä olevan menetelmän kohdalla mahdollista.

Pykälän 2 momentin mukaan tiedusteluvaltuutettu voisi antaa edellä, 14 §:n perusteluissa kuvattujen tuomioistuinlupaan perustuvien tiedustelumenetelmien käytön keskeyttämisestä tai

lopettamisesta väliaikaisen määräyksen. Tuomioistuin voisi asettaa lupapäätöksessään rajoituksia ja ehtoja tiedustelumenetelmän käytölle. Tiedusteluvaltuutettu saisi suoraan lain nojalla tiedon tuomioistuinluvista niiden hakijoilta ja voisi siten valvoa niiden noudattamista.

Kyse olisi poikkeuksellisen vahvasta laillisuusvalvojan toimivaltuudesta. Tämän vuoksi olisi perusteltua sitoa toimivaltuuden käyttö tuomioistuimen käsittelyyn niissä tiedustelumenetelmissä, jotka perustuvat tuomioistuinlupaun. Tällä järjestelyllä ei puututtaisi tuomioistuinten riippumattomaan toimivaltaan tai ylimpien laillisuusvalvojen tehtäviin tuomioistuinten toiminnan valvonnassa. Tiedusteluvaltuutettu ei valvoisi tuomioistuinta, vaan sen myöntämien tiedustelulupien noudattamista.

Tiedusteluvaltuutetun harkinta väliaikaisen keskeyttämis- tai lopettamismääräyksen antamisessa ei voisi olla tiedustelumenetelmän edellytyksiä tai niiden puuttumista koskevaa sellaista arviointia, jonka tuomioistuin olisi tehnyt jo lupa-asiaa käsitellessään. Tiedusteluvaltuutetun antaman väliaikaisen määräyksen piiriin voisivat kuulua esimerkiksi tilanteet, joissa tuomioistuimelle olisi annettu väärää tai harhaanjohtavaa tietoa lupa-asian käsittelyn yhteydessä tai joissa tiedustelua suoritettaisiin lupapäätöksen vastaisesti. Valtuutetun antaman väliaikaisen määräyksen kohteena voisi olla esimerkiksi se, että tietoliikennetiedustelun konkreettisia hakuehtoja ei olisi määritetty tuomioistuimen luvan mukaisesti.

Määräyksen väliaikaisuudella viitattaisiin siihen, että valtuutetun olisi saatettava viivytyksettä keskeyttämis- tai lopettamismääräys asianomaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Valtuutetun väliaikaisen määräyksen saatuaan tiedusteluviranomaisen tulisi pidättäytyä toiminnan jatkamisesta, kunnes tuomioistuin olisi käsitellyt asian. Vaatimus asian tuomioistuinkäsittelystä tehtäisiin kirjallisesti, mutta tarpeen mukaan se voitaisiin tehdä muullakin tavalla. Asian käsittelee se tuomioistuin, joka on antanut tiedusteluviranomaiselle luvan tiedusteluvaltuuden käyttöön. Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 35 §:n, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettavan lain 8 §:n ja sotilastiedustusta annettavan lain 113 §:n mukaan tiedustelumenetelmää koskevat lupa-asiat käsiteltäisiin Helsingin käräjäoikeudessa.

Tuomioistuin voisi vahvistaa tai kumota väliaikaisen määräyksen. Se voisi myös muuttaa keskeyttämismääräyksen lopettamismääräykseksi, jos se katsoisi, ettei aiemmalle tuomioistuinluvalle enää ole edellytyksiä. Tuomioistuin ei voisi tehdä muutoksia tiedustelumenetelmän käyttöä koskevaan alkuperäiseen lupapäätökseen. Tiedusteluvaltuutetun väliaikaismääräyksen vahvistamisen jälkeen tiedusteluviranomaisen tulisi välittömästi joko keskeyttää tai lopettaa tiedustelutoiminta määräyksen mukaisesti. Mikäli tuomioistuin vahvistaisi lopettamismääräyksen, tiedusteluviranomaisen tulisi välittömästi lopettaa kyseessä oleva tiedustelumenetelmän käyttö. Mikäli tuomioistuin vahvistaisi keskeyttämismääräyksen, tiedustelumenetelmän käyttö voisi jatkua vain alkuperäisen luvan mukaisena. Mikäli kyseisen tiedustelumenetelmän käyttöön liittyvät olosuhteet tai edellytykset olisivat muuttuneet, tiedusteluviranomainen voisi hakea tuomioistuimelta uutta lupaa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tiedusteluvaltuutetun väliaikaisen määräyksen tuomioistuinkäsittelyä koskevista keskeisistä säännöksistä. Tiedusteluvaltuutetun väliaikainen määräys käsiteltäisiin tiedusteluluvan myöntäneessä tuomioistuimessa (Helsingin käräjäoikeus). Tiedusteluvaltuutetun vaatimus väliaikaisen määräyksensä käsittelystä olisi otettava viipymättä tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kiireellisen käsittelyn vaatimus edellyttäisi asian jakamista mahdollisimman nopeasti ratkaisevalle tuomarille sekä istuntoajankohdan määrittämistä. Säännöksen mukaan istunto voitaisiin pitää myös tavanomaisista tuomioistuinten istuntoajoista ja -paikoista poiketen. Näin ollen tuomioistuin voisi käsitellä tiedusteluvaltuutetun väliaikaista määräystä tarpeen mukaan mihin vuorokaudenaikaan tahansa ja muuallakin kuin tuomioistuimen istuntosalissa tai muissa yleisen alioikeuden istunnoista säädetyissä paikoissa. Tuomiois-

tuinkäsittely voitaisiin tarvittaessa järjestää esimerkiksi suojelupoliisin tiloissa. Asian käsittelyssä tulisi kiinnittää erityistä huomiota salassapitovelvollisuuden toteutumiseen ja tietoturvallisuuden varmistamiseen. Keskeisimmät salassapitoa koskevat säännökset ovat oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa (370/2007). Väliaikais määräyksen tuomioistuin käsittelyn eri vaiheissa julkisuutta olisi rajoitettava. Tämä edellyttäisi lisäyksiä lakiin oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa, mistä on ehdotettu säädettäväksi siviilitiedustelua koskevaan esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa.

Säännöksen mukaan käräjäoikeus olisi päätösvaltainen, kun siinä olisi yksin puheenjohtaja. Ei olisi estettä sille, että alkuperäisen luvan myöntänyt tuomari käsittelisi samaan asiaan kohdistuvaa tiedusteluvaltuutetun väliaikais määräystä. Tiedusteluvaltuutetun tulisi olla läsnä asian käsittelyssä. Valtuutettu voisi tarvittaessa määrätä tilalleen virkamiehen tiedusteluvaltuutetun toiminnosta. Valtuutetun sijalle tulevan virkamiehen tulisi olla esittelijä tai muu asiaan perehtynyt asiantuntijavirkamies. Lisäksi tiedusteluviranomaisille säädettäisiin mahdollisuus esittää omat näkemyksensä tuomioistuimessa perusteellisen harkinnan mahdollistamiseksi päätöstä tehtäessä. Asian luonteen vuoksi tiedusteluvaltuutetun ja tiedusteluviranomaisten kuuleminen ei saisi kuitenkaan viivästyttää tuomioistuimen päätöksen antamista. Asia käsiteltäisiin tuomioistuimessa kiireellisenä, ja päätös olisi annettava heti.

Jos tiedusteluvaltuutettu antaa tiedustelumenetelmän keskeyttämis- tai lopettamismääräyksen ja tiedusteluviranomainen on myöntänyt määräyksen antamista koskevassa yhteydenpidossa valtuutetulle menettelyn virheellisyyden siten, että tiedustelumenetelmän käytön keskeyttäminen tai lopettaminen olisi perusteltua, määräystä ei tarvitsisi viedä tuomioistuin käsittelyyn. Tällaisissa tilanteissa voisi olla kyse esimerkiksi tiedustelutoiminnassa tapahtuneesta inhimillisestä erehdyksestä, jonka lainvastaisuudesta tiedusteluvaltuutetulla ja tiedusteluviranomaisella olisi yhtenevä näkemys. Viime kädessä tiedusteluvaltuutettu päättäisi asian viennistä tuomioistuimeen harkintansa mukaan.

Pykälän 4 momentin mukaan asiassa annettuun päätökseen ei saisi hakea muutosta valittamalla. Muutoksenhakukielto vastaa nykyistä sääntelyä pakkokeinojen muutoksenhakukielloista sekä ehdotettuja, tiedustelumenetelmien tuomioistuinlupia koskevia muutoksenhakukieltoja. Tiedusteluvaltuutetulle tai tiedusteluviranomaiselle ei säädettäisi myöskään oikeutta prosessuaalisen kantelun tekemiseen. Kantelu lisäisi tiedustelumenetelmällä saatavasta salassa pidettävästä tiedosta tietojen ihmisten lukumäärää sekä riskiä tiedonhankinnan ja siihen osallistuvien paljastumisesta (ks. HE 222/2010 vp, s. 138—139). Mikäli tiedustelumenetelmän käyttöön tai sitä koskevaan lupaan liittyvissä olosuhteissa olisi tapahtunut muutoksia, tiedusteluviranomainen voisi hakea tuomioistuimessa uutta tiedustelulupaa. Kanteluoikeuden puuttumisesta ei myöskään aiheudu välittömästi yksilön oikeusturvaa heikentäviä vaikutuksia. 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 annettua päätöksestä ilman määräaikaa Helsingin hovioikeuteen.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin tiedusteluvaltuutetun valtuudesta määrätä lainvastaisesti hankitut tiedot viipymättä hävitettäväksi. Säännöksen tarkoittamaa lainvastaisuuden edellytystä tulisi tulkita soveltuvien osin 1 momenttia vastaavalla tavalla. Muutoinkin määräyksen antamisen harkinnan osalta viitataan 1 momentin yhteydessä todettuun. Valtuutetun tulisi määräyksen antamista harkitessaan ottaa huomioon tietojen hävittämisen peruuttamattomuuden vaikutukset asian jatkokäsittelyn kannalta. Tiedusteluvaltuutettu ei voisi antaa määräystä tietojen hävittämisestä, jos hän tekisi lakiehdotuksen 16 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen esitutkinnasta. Laittomasti hankitut tiedot tulisi luonnollisesti määrätä hävitettäväksi, jos tiedustelumenetelmä olisi esimerkiksi käytetty tilanteessa, jossa sitä ei olisi saanut lainkaan käyttää. Pykälässä

ehdotettu säännös koskisi myös tilanteita, joissa tiedustelumenetelmällä saatua tietoa ei ole hävitetty tiedustelulainsäädännön edellyttämällä tavalla. Tiedusteluviranomaisten velvollisuudesta hävittää tiedustelumenetelmällä saatuja tietoja säädettäisiin poliisilain 5 a luvun 45 ja 46 §:ssä, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettavan lain 15 §:ssä ja sotilastiedustelusta annettavan lain 81—85 §:ssä. Tämä hävittämisvelvollisuus koskisi muun ohella tiedustelukiellon piiriin kuuluvia tietoja.

Tiedusteluvaltuutetun antaman hävitysmääräyksen saatuaan tiedusteluviranomaisen tulisi välittömästi hävittää kyseessä olevat tiedot. Tietojen hävittämisestä vastaisi tiedustelun toteuttaja. Hävittämisestä vastaisi kuitenkin myös tiedustelun toimeksiantaja, jos tiedustelun toteuttaja olisi jo ehtinyt toimittaa tiedot toimeksiantajalle. Velvollisuudella viipymättä hävittämiseen tarkoitettaisiin sitä, että tietosisällön tarkempi selvittäminen olisi välittömästi lopetettava ja tieto sekä sitä koskevat mahdolliset muistiinpanot olisi heti hävitettävä. Tietojen hävittämisen tarkoituksena olisi varmistaa se, ettei tietoja voitaisi millään tavalla käyttää hyväksi tiedusteluviranomaisen tai toimeksiantajan toiminnassa. Pykälän 2 momentin tarkoittamissa tuomioistuimen käsiteltäväksi saatettavan määräyksen tilanteissa tietojen hävittämiseen ei tulisi kuitenkaan ryhtyä ennen kuin asia olisi lopullisesti ratkaistu.

16 §. Esitutkintaan ilmoittaminen. Pykälässä säädettäisiin tiedusteluvaltuutetun oikeudesta ilmoittaa asia esitutkintaan. Asian ilmoittaminen esitutkintaan olisi yksi tiedusteluvaltuutetun käytettävissä olevista toimenpiteistä niissä tilanteissa, joissa hän katsoo valvottavan menettelyn lainvastaisesti. Lainvastainen menettely on yleisesti käsitteenä hyvin laaja eikä välttämättä tarkoita vakavaa virhettä tai asian rikosoikeudellista lainvastaisuutta. Kyse voi olla virkarikoksesta mutta myös lopputuloksen kannalta merkityksettömästä yksittäisestä menettelyvirheestä. Tiedusteluvaltuutetun harjoittamassa laillisuusvalvonnassa ei olisi tarkoituksenmukaista puuttua kaikkiin laissa säädetystä menettelystä poikkeamisiin samalla tavalla.

Tiedusteluvaltuutetun suorittama valvonta ilmenisi pääsääntöisesti hyvän hallinnon toteuttamisen ja virkavelvollisuuden noudattamisen arviointina, ja voisi johtaa lakiehdotuksen 17 §:ssä säädettäväksi ehdotetun huomautuksen tai 18 §:n 1 momentin mukaisen käsityksen antamiseen. Tätä vakavammassa lainvastaisuuden tilanteissa tiedusteluvaltuutettu ilmoittaisi asian esitutkintaan. Erityisen vakavissa ja kiireellisissä tilanteissa valtuutettu voisi myös määrätä tiedustelutoiminnan keskeytettäväksi tai lopettavaksi lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentin mukaisesti. Tiedusteluvaltuutettu ei kuitenkaan voisi määrätä tiedustelutietoja hävitettäväksi lakiehdotuksen 15 §:n 5 momentin mukaisesti, jos hän ilmoittaisi asian esitutkintaan.

Valtuutetun tekemä ilmoitus ei edellyttäisi esitutkintakynnyksen ylittymistä, vaan sen arvioisi esitutkinnan toimittamisesta päättävä viranomainen. Asian saattaminen esitutkinnasta päättävän viranomaisten käsittelyyn olisi kaikkiaan tiedusteluvaltuutetun harkittavissa. Tämä olisi osa laillisuusvalvontaan kuuluvaa harkintavaltaa.

Esitutkinnan suorittaisi valtuutetun ilmoituksen perusteella asiassa toimivaltainen viranomainen. Esitutkintalain (805/2011) 2 luvun 1 §:n 2 momentin (629/2015) mukaan poliisin lisäksi esitutkintaviranomaisia ovat eräiden muiden tahojen ohella sotilasviranomaiset siten kuin niiden esitutkintatoimivallasta säädetään sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa (255/2014). Esitutkintaviranomaisen on esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty. Suojelupoliisin poliisivirkamiesten virkarikosten esitutkintaa johtaa valtakunnansyyttäjän tehtävään määräämä valtiosyyttäjä tai yleensä kihlakunnansyyttäjä, joka ei kuitenkaan ole esitutkintaviranomainen, mutta on kuitenkin tältä osin esitutkinnan toimittamisesta päättävä viranomainen (esitutkintalaki, 2 luku 1, 2 ja 4 §).

Ehdotetulla pykälällä ei muutettaisi esitutinnan toimittamisesta päättävien viranomaisten harkintavaltaa ja toimivaltuuksia. Näillä viranomaisilla olisi harkintavalta sen suhteen, onko esitutkimuskynnys ylittynyt ja esitutkinta toimitettava. Valtuutettu ei itse olisi esitutinnan toimittamisesta päättävä viranomainen eikä hänellä olisi tutkinnan aikana syyttäjän asemaa. Säännös poikkeaisi siten tältä osin eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille kuuluvasta oikeudesta määrätä suoritettavaksi poliisilain mukainen poliisitutkinta tai esitutkintalain mukainen esitutkinta tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

17 §. Huomautus. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi tiedusteluvaltuutetun oikeudesta antaa huomautuksia. Huomautus olisi tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan seuraamusluontoinen toimenpide, jossa valvonnan kohdetta huomautettaisiin lainvastaisuudesta tai velvollisuuksien laiminlyönnistä. Huomautus annettaisiin vastaisen varalle. Huomautuksella pyritäisiin siten myös ehkäisemään ennalta tiedustelutoiminnassa ilmeneviä lainvastaisuuksia ja laiminlyöntejä.

Edellytyksenä huomautuksen antamiselle olisi valvottavan lainvastainen menettely tai velvollisuuden täyttämättä jättäminen. Huomautuksen antaminen olisi tiedusteluvaltuutetun itsenäisessä harkinnassa. Huomautuksen antaminen olisi ensisijainen toimenpide verrattuna lakiehdotuksen 16 §:ssä säädettäväksi ehdotettuun asian ilmoittamiseen esitutkintaan. Lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentissa ehdotettu käsityksen antaminen olisi puolestaan ensisijainen toimenpide valtuutetun antamaan huomautukseen nähden. Tiedusteluvaltuutettu voisi näin ollen antaa huomautuksen valvottavalle esimerkiksi tilanteessa, jossa hän harkitsisi, että valvottavan toiminnan lainvastaisuus tai velvollisuuksien laiminlyönti olisi niin vähäistä, ettei asian ilmoittaminen esitutkintaan olisi tarpeen. Valtuutettu voisi antaa huomautuksen myös, jos hän ei pitäisi käsityksen esittämistä lainmukaisesta menettelystä riittävänä toimenpiteenä.

Pykälän mukaan tiedusteluvaltuutettu voisi antaa huomautuksen valvottavalle. Huomautuksen voisi siten saada tiedustelutoimintaa harjoittava virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu julkista hallintotehtävää hoitava henkilö. Säännöksessä todettaisiin selvyuden vuoksi nimenomaisesti, että huomautus voitaisiin antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle. Säännös vastaisi pääosin eduskunnan oikeusasiamiestä ja valtioneuvoston oikeuskansleria koskevia säännöksiä huomautusten antamisesta.

18 §. Muut toimenpiteet. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi selvyuden vuoksi erikseen eräistä tiedusteluvaltuutetun toimenpiteistä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tiedusteluvaltuutetun oikeudesta saattaa valvottavan tietoon käsityksensä. Säännöksen perusteella tiedusteluvaltuutettu voisi muissakin tapauksissa kuin lakiehdotuksen 17 §:ssä ehdotetun huomautuksen tilanteissa saattaa valvottavien tietoon näkemyksiään. Käsityksessä tiedusteluvaltuutettu esittäisi näkemyksensä lainmukaisesta menettelystä ja kiinnittäisi valvottavan huomiota lain tai hyvän hallintotavan vaatimukseen tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Käsitys voisi siten sisältää valtuutetun tekemiä laintulkintoja ja -tulkintaohjeita. Lisäksi käsitys voisi sisältää ohjauksen antamista lain tai hyvän hallintotavan mukaisesta tiedustelutoiminnasta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämisestä tiedustelutoiminnassa.

Käsitys voisi sisältää valvottavaan kohdistuvaa moitetta, joka olisi kuitenkin lievempää kuin lakiehdotuksen 17 §:ssä esitetty huomautus. Säännös vastaisi osittain eduskunnan oikeusasiamiehellä olevaa oikeutta käsityksen antamiseen sekä valtioneuvoston oikeuskanslerilla olevaa oikeutta huomion kiinnittämiseen lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn.

Tiedusteluvaltuutetulle ei säädettäisi 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 riittävyttä. Vahingonkorvauksen tai hyvityksen määräämisoikeus on kuitenkin ollut vain yksi ihmisoikeustuomioistuimen arviointiin vaikuttava tekijä, ei sen sijaan yksinään ratkaiseva seikka. Valvontajärjestelmän tehokkuutta ja riittävyttä on arvioitu valvontakokonaisuuden näkökulmasta. Ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt tärkeänä muun ohella valvontaelinten vahvoja toimivaltuuksia. (Ks. Klass ym. v. Saksan liittotasavalta, ks. myös esim. Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta; Segerstedt-Wiberg & muut v. Ruotsi; Szabó & Vissy v. Unkari; Roman Zakharov v. Venäjä.)

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.

Oikeusasiamiehen ratkaisutoiminnassa on perinteisesti lähdetty siitä, että vahingonkorvausasiat jäävät sen toimivallan ulkopuolelle. Oikeusasiamies on kuitenkin tehnyt esityksiä vahinkojen korvaamisesta yksittäistapauksissa jo vuosikymmenien ajan. Näin on menetelty esimerkiksi silloin, kun asian vähäisyyteen nähden on pidetty kohtuuttomana, että henkilö joutuisi korvausta saadakseen ajamaan kannetta tuomioistuimessa. Esityksiä vahingon korvaamisesta on voitu tehdä myös, kun ei ole ollut varmaa, että viranomainen olisi voimassa olevan lainsäädännön mukaan vahingonkorvausvelvollinen. Vahingonkorvausesityksen tekeminen on riippunut viime kädessä oikeusasiamiehen omasta harkinnasta — suoranaista velvollisuutta tai pakkoa oikeusasiamiehellä ei tällaisten esitysten tekoon ole. Oikeusasiamiehen esitys on joko hyväksytty tai oltu hyväksymättä. Vahinkoa kärsinyt henkilö on voinut nostaa viranomaista vastaan korvauskanteen yleisessä tuomioistuimessa, jos sopuun vahingonkorvauksesta ei ole päästy. (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2016, K 8/2017 vp, s. 28—29.)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt myönteisenä sitä, että oikeusasiamiehen toiminnan painopiste on viime vuosina siirtynyt yhä selvemmin viranomaisten toiminnan valvonnasta perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen. Valiokunnan mukaan on perusteltua käyttää hyvitystä selvissä tapauksissa, jotta ihmiset pääsisivät oikeuksiinsa, sovinnollinen ratkaisu löytyisi ja turhilta oikeusriidoilta vältyttäisiin (PeVM 2/2016 vp, s. 1—2; ks. PeVM 12/2010 vp, s. 4). Samalla tavoin myönteisesti hyvitykseen on suhtautunut eduskunnan hallintovaliokunta. Sen mukaan hyvityksen maksamista koskevien suositusten esittäminen liittyy kiinteästi ylimpien laillisuusvalvojien asemaan perus- ja ihmisoikeuksien valvojina. (HaVM 6/2014 vp, s. 3.)

Tällaisten muiden korvaus- ja hyvitysmenettelyiden vuoksi sekä ottaen huomioon tiedustelutoiminnan valvontakokonaisuus tiedusteluvaltuutetun erityistä toimivaltaa määrätä esimerkiksi kantelijalle tai tutkimuspyynnön tekijälle rahallista hyvitystä tiedustelutoiminnan lainvastaisuuksista ei voida pitää välttämättömänä osana tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan keinovalikoimaa.

Pykälän 2 momentissa tiedusteluvaltuutetulle säädettäisiin velvollisuus saattaa laillisuusvalvonnassaan tekemänsä merkittävät havainnot eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan käsiteltäväksi. Tämä täydentäisi lakiehdotuksen 19 §:n 1 momentissa tiedusteluvaltuutetulle ehdotettua velvollisuutta vuosikertomuksen antamiseen ja 2 momentissa esitettyä mahdollisuutta

erilliskertomuksen antamiseen. Säännös mahdollistaisi sen, että tiedusteluvaltuutettu vie omaaloitteisesti merkittäviä valvonta-asioita tiedusteluvalvontavaliokunnan käsittelyyn. Säännösehdotukset korostavat eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvaltuutetun kiinteää yhteistyötä, jolla pyritään aikaansaamaan tehokas ja vaikuttava tiedustelutoiminnan valvonnan kokonaisuus.

Säännöksen tarkoittamia havaintoja voisi tulla esille tiedusteluvaltuutetun tehtäväkentän kaikilta osa-alueilta ja hänen käytettävissään olevien kaikkien toimivaltuuksien käytön seurauksena. Myös kantelut ja tutkimispyynnöt saattaisivat johtaa merkittäviin havaintoihin tiedustelutoiminnan laillisuudesta tai perus- ja ihmisoikeuksien noudattamisesta tiedustelutoiminnassa. Tiedusteluvaltuutetun tulisi ilmoittaa kaikki merkittäviksi arvioimansa valvontahavainnot tiedusteluvalvontavaliokunnalle. Tällaisia merkittäviä ajankohtaisia valvontahavaintoja olisivat aina tiedusteluvaltuutetun lakiehdotuksen 15 §:n nojalla tekemät tiedustelumenetelmän keskeyttämis- tai lopettamismääräykset sekä lainvastaisesti hankittujen tietojen hävittämismääräykset. Merkittävä valvontahavainto olisi myös tiedusteluvaltuutetun valvontatyössä esiin tullut lainsäädännön uudistus- tai muutostarve. Muutoin merkittävyyttä voitaisiin arvioida esimerkiksi sen suhteen, miten oleellisia kyseiset havainnot olisivat tiedusteluvaltuutetun ja tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävien ja toimivaltuuksien kannalta. Säännös ei poistaisi sitä, että tiedusteluvaltuutetun tekemien merkittävien valvontahavaintojen tulisi sisältyä myös lakiehdotuksen 19 §:n 1 momentissa säädettäväksi ehdotettuun valtuutetun vuosikertomukseen.

Tiedusteluvaltuutettu voisi saattaa merkittävät valvontahavaintonsa tiedusteluvalvontavaliokunnan käsiteltäväksi 19 §:n mukaisessa vuosikertomuksessa tai erilliskertomuksessa. Jos asia ei kiireellisyytensä johdosta sovellu saatettavaksi valiokunnan tietoon vuosikertomuksen tai erilliskertomuksen muodossa taikka niiden yhteydessä salassa pidettävässä kertomuksen osassa, tiedusteluvaltuutettu saattaisi asian valiokunnan käsiteltäväksi kirjelmällään, jolla asia tulisi valiokunnassa vireille.

Asian tultua valiokunnassa vireille valiokunta ryhtyisi selvittämään sitä hankkimalla tarvittavia lisätietoja ja kuulemalla asiantuntijoita. Saatuaan asiasta tarvitsemansa tiedot valiokunta voisi päättää laatia asiasta lausunnon valtioneuvostolle tai asianomaiselle ministeriölle. Jos valiokunta katsoo asian merkityksen sitä vaativan, valiokunta voisi päättää laatia asiasta eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:n 3 momentin mukaisen mietinnön eduskunnan täysistunnon käsiteltäväksi. Jos valiokunta saamansa selvityksen perusteella päätyy siihen, että asia ei anna aiheutta enempään toimenpiteisiin, valiokunta voisi lopettaa asian käsittelyn ilman enempää päätöksiä. Valiokunta ilmoittaisi tiedusteluvaltuutetulle, mihin toimenpiteisiin se on kirjelmän johdosta ryhtynyt.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminta perustuu paitsi valiokunnalle eduskunnan täysistunnosta lähetettävien valtiopäiväasioiden, kuten kertomusten, käsittelyyn myös valiokunnan saamien selvitysten ja tietojen pohjalta tapahtuvaan valvontatoimintaan. Erityisen merkityksellinen valiokunnan työn kannalta on valiokunnan ja tiedusteluvaltuutetun kiinteä yhteistyö ja tietojenvaihto. Valiokunnan työn käynnistyttyä tälle yhteistyölle on syytä luoda mahdollisimman sujuvat toimintamuodot, esimerkiksi säännöllisten tapaamisten tai kuulemisten muodossa, sekä sopia tarkemmin niistä menettelytavoista, joilla tiedusteluvaltuutettu voi saattaa asioita valiokunnan tietoon ja käsiteltäviksi.

19 §. Vuosikertomus. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi tiedusteluvaltuutetulle velvollisuus vuosikertomuksen antamiseen eduskunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle. Kertomuksessa tulisi käsitellä tiedusteluvaltuutetun toimintaa kertomusvuonna. Kertomuksen tulisi kattaa valtuutetun tehtäväkenttä ja toimivaltuuksien ala kokonai-

suudessaan. Kertomuksessa tulisi lisäksi kuvata kunkin toimintavuoden laillisuusvalvonnan mahdolliset painopistealueet. Vuosikertomuksen tulisi sisältää valtuutetun havainnointia lain noudattamisen tilasta tiedustelutoiminnassa sekä arviointia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta tiedustelutoiminnassa samoin kuin selvitystä mahdollisista oikeusturvaongelmista ja lainsäädäntöpuutteista. Valtuutettu voisi tehdä kertomuksessaan ehdotuksia havaitsemiensa puutteiden poistamiseksi ja ongelmien korjaamiseksi sekä esittää toimialaansa koskevia kehittämissuunnitelmia. Kertomuksessa esitettäisiin lisäksi keskeisiä tietoja valtuutetun kertomusvuonna laatimista tai pyytämistä selvityksistä sekä valtuutetulle tehdyistä kanteluista ja tutkimispyynnöistä. Vuosikertomuksen painotusten ja sisällön yksityiskohtien määrittely olisi tiedusteluvaltuutetun itsenäisessä harkinnassa.

Tiedustelutoiminnan luonteen vuoksi valvontatoiminnan julkisessa raportoinnissa ei voitaisi antaa kovin yksityiskohtaista tietoa tiedustelutoiminnasta ja laillisuusvalvonnassa tehdyistä havainnoista. Tämän vuoksi tiedusteluvaltuutetun vuosikertomus jakaantuisi julkiseen ja salassa pidettävään osaan.

Tiedusteluvaltuutetun vuosikertomuksen julkisessa osassa voitaisiin esittää tiedusteluvaltuutetun puheenvuoro toiminnastaan kertomusvuonna sekä yleiskatsaus tiedusteluvaltuutetun toimintoon instituutiona. Julkisessa osassa voitaisiin käydä läpi valtuutetun tehtäviä ja toiminnan tavoitteita. Lisäksi esillä voisivat olla kertomusvuoden valvontatoiminnan muodot ja painopisteet yleisellä tasolla. Kertomuksessa voitaisiin tuoda julkisuuteen valtuutetun kertomusvuonna tekemiä yleisiä havainnointeja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta sekä lainsäädännön noudattamisesta tiedustelutoiminnassa tai sen kehittämistarpeista. Lisäksi kertomuksessa olisi mahdollista esitellä julkisia tietoja valtuutetun tekemistä päätöksistä, määräyksistä, aloitteista, lausunnoista ja toimenpiteistä esimerkiksi erikseen siviili- ja sotilastiedustelun osalta tai muutoin asiaryhmittäin. Esille voitaisiin nostaa yleisesti myös valtuutetun toiminnasta tiedottaminen ja julkaisut sekä valtuutetun järjestämä koulutus ja muut tilaisuudet samoin kuin yhteistyö eri toimijoiden kanssa.

Siviili- ja sotilastiedustelun laillisuusvalvonnan raportoinnin osalta tiedusteluvaltuutetun vuosikertomuksen julkisen osana mallina voisi toimia eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomusten salaista tiedonhankintaa koskeva osa (ks. esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2016, K 8/2017 vp, s. 193—204; ks. myös PeVM 15/2002 vp, s. 2). Esille voitaisiin tuoda muun ohella tiedustelutoiminnan erityisluonnetta ja tiedustelumenetelmien käytön valvonnan yleisiä seikkoja kertomusvuonna sekä tiedusteluvaltuutetun toiminnan kytköksiä siviili- ja sotilasviranomaisiin sisäiseen valvontaan ja muuhun laillisuusvalvontaan. Kertomuksen julkisessa osassa valtuutettu voisi arvioida tiedustelutoiminnan valvonnan yleisiä ongelmia sekä käydä yleisesti läpi kertomusvuoden tärkeimpiä havainnointeja ja suosituksiaan.

Kertomuksessa voisi olla tilastotietoa tiedusteluvaltuutetun käsiteltävänä olleista kanteluista, tutkimispyynnöistä ja muista asioista sekä kuulemisista, tarkastuksista ja toimenpiteistä. Valtuutetulle saapuneita asioita ja valtuutetun ratkaisemia asioita ja tekemiä toimia voitaisiin luokitella esimerkiksi viranomaisittain. Kaikkiaan vuosikertomuksen julkisessa osassa olisi hyvä olla sellainen rakenne, jonka avulla saadaan esitettyksi selkeä ja informatiivinen yleiskuva tiedusteluvaltuutetun toiminnasta.

Valvontajärjestelmän tehokkuuden kannalta on tärkeää, että tiedusteluvalvontavaliokunta, eduskunnan oikeusasiamies ja tiedustelutoiminnasta vastaavat ministeriöt saavat kaiken olennaisen valvontatiedon. Tämän vuoksi niille toimitettaisiin vuosikertomuksen julkisen osan ohella salassa pidettävä osa. Salassa pidettävään osaan koottaisiin keskeinen tiedusteluvaltuutetun toimintaa kertomusvuonna kuvaava salassa pidettävä tieto. Laillisuusvalvonnan demokraattisen legitimitetin ja hallinnon avoimuuden vuoksi tiedusteluvaltuutetun vuosikertomuk-

sen julkinen osa tulisi lisäksi saattaa kaikkien saataville esimerkiksi valtuutetun internetsivuilta. Tiedusteluviranomaisten sisäisen valvonnan raporttien ja kertomusten antamisesta säädettäisiin siviili- ja sotilastiedustelua koskevassa lainsäädännössä. Sisäministeriö ja puolustusministeriö toimittaisivat ehdotetun tiedustelulainsäädännön velvoittamina vuosikertomuksensa oikeusasiamiehen ohella tiedusteluvaltuutetulle.

Ylimmistä laillisuusvalvojista tiedusteluvaltuutetun vuosikertomus toimitettaisiin oikeusasiamiehelle, koska salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan valvonta on nimenomaan oikeusasiamiehen erityistehtävä (PeVM 15/2002 vp).

Tiedusteluvaltuutetun vuosikertomus olisi perusteltua antaa toimintavuotta seuraavan kalenterivuoden maaliskuun loppuun mennessä. Tällöin kertomuksen sisältämät huomiot ja ehdotukset voitaisiin ottaa huomioon asianomaisilla hallinnonaloilla seuraavan vuoden toiminnan ja talousarvion valmistelussa. Vuosikertomuksen tarkoituksena olisi ylipäätään saattaa tiedusteluvaltuutetun tekemiä havaintoja eduskunnan tiedusteluvontavaliokunnan, oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston tietoon ja käsiteltäväksi. Vuosikertomus ja sen käsittely olisi olennainen osa tiedusteluvontavaliokunnan ja tiedusteluvaltuutetun välistä yhteydenpitoa, johon kuuluisi myös 18 §:n 2 momentin mukainen valtuutetun velvollisuus saattaa merkittävät valvontahavaintonsa tiedusteluvontavaliokunnan käsiteltäväksi. Kertomuksen antaminen valtioneuvostolle vastaisi tasa-arvovaltuutetun ja yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksia koskevaa sääntelyä ja menettelyä. Siinä tulisi kaikkiaan asianmukaisesti ottaa huomioon kertomukseen sisältyvät salassapitonäkökohdat.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tiedusteluvaltuutetun mahdollisuudesta antaa tärkeäksi katsomastaan asiasta eduskunnalle erilliskertomuksia. Tiedusteluvaltuutettu voisi antaa eduskunnalle erillisen kertomuksen tärkeäksi katsomastaan asiasta. Erilliskertomuksen antamiselle ei säädettäisi erityisiä edellytyksiä, vaan erilliskertomusten antaminen olisi valtuutetun itsenäisessä harkinnassa. Kyse olisi tilanteista, joista vuoden aikana ilmenee tarvetta saattaa koko eduskunnan tietoon jokin erityiskysymys 1 momentissa tarkoitettujen vuosikertomusmenettelyn ulkopuolella. Erilliskertomus antaisi vuosikertomusta nopeamman ja yksityiskohtaisemman mahdollisuuden tuoda eduskunnan keskusteltavaksi tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnassa havaittuja asioita.

Tiedusteluvaltuutettu antaisi vuosikertomuksensa ja mahdolliset erilliskertomuksensa eduskunnalle. Tämä tarkoittaa, että tiedusteluvaltuutetun kertomusta käsiteltäisiin kuten muitakin eduskunnalle annettavia kertomuksia. Kertomus otettaisiin ensin täysistunnossa lähetekeskusteluun ja lähetettäisiin tiedusteluvontavaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi. Samalla täysistunto voisi määrätä jonkun muun erikoisvaliokunnan antamaan asiasta lausunnon tiedusteluvontavaliokunnalle. Tiedusteluvaltuutetun kertomuksen salassa pidettävä osuus toimitettaisiin suoraan tiedusteluvontavaliokunnalle.

Tiedusteluvontavaliokunnan mietinnön valmistuttua asia otettaisiin täysistunnossa ainoaan käsittelyyn, jossa eduskunta päättäisi asiasta. Kertomuksen johdosta laadittavassa mietinnössä valiokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi kannanoton, joka voi sisältää kertomuksen antajalle suunnattuja toimenpidekehotuksia. Eduskunta päättää täysistuntokäsittelyssä mietinnössä ehdotettujen ja kansanedustajien ehdottamien kannanottojen hyväksymisestä. Eduskunnan päätös kertomusasiassa saatetaan kertomuksen antajalle tiedoksi eduskunnan kirjelmällä (eduskunnan työjärjestys, 68 § 1 momentti). Säännösehdotukset vastaavat eduskunnan oikeusasiamiehen eduskunnalle antamia kertomuksia koskevaa sääntelyä.

20 §. Henkilöstö. Pykälässä säädettäisiin tiedusteluvaltuutetun henkilöstöstä. Pykälä olisi merkityksellinen lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentissa valtuutetulle säädetyt itsenäisen ja riippumattoman aseman kannalta.

Pykälän 1 momentin mukaan tiedusteluvaltuutetulla olisi tarpeellinen määrä esittelijöitä ja muuta henkilöstöä. Tiedusteluvaltuutetun henkilöstömäärän tulisi vastata tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan resurssitarpeita.

Säännöksessä käytettäisiin tiedusteluvaltuutetun toiminnon käsitettä. Tällä tuotaisiin esille se, että tiedusteluvaltuutettu henkilöstöineen on itsenäinen ja riippumaton valtion viranomainen. Koska tiedusteluvaltuutettu toimisi tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä, toimintokäsitteellä tehtäisiin selväksi tiedusteluvaltuutetun erillisyys tietosuojavaltuutetun toimistosta. Tiedusteluvaltuutetun toiminto järjestettäisiin tiedusteluvaltuutetun ratkaistaviksi kuuluvien asioiden valmistelua ja muiden hänelle kuuluvien asioiden hoitamista varten. Tiedusteluvaltuutettu ratkaisisi esittelystä itsenäisesti valtuutetun tehtäväksi säädetyt asiat. Tätä järjestelyä jossakin määrin vastaavana voidaan pitää valtiovarainministeriön valtiovarain controller -toimintoa, josta säädetään valtion talousarviosta annetun lain 24 e—h §:ssä (1216/2003).

Tiedusteluvaltuutetun toiminto kuuluisi oikeusministeriön hallinnonalaan. Tiedusteluvaltuutetun toiminnon menot kirjattaisiin valtion talousarviossa samaan tapaan kuin muiden erityisvaltuutettujen menot (momentille 25.01.03, oikeusministeriön yhteydessä toimivien viranomaisten toimintamenot). Valtuutettu kuuluisi oikeusministeriön kirjanpitoyksikköön. Valtuutetun taloushallinto järjestettäisiin samaan tapaan kuin muiden erityisvaltuutettujen. Oikeusministeriö huolehtisi siten pääosin tiedusteluvaltuutetun taloushallinnon järjestämisestä. Tiedusteluvaltuutettu päättäisi itsenäisesti valtuutetun toiminnon resurssien kohdentamisesta.

Tiedusteluvaltuutettu voisi toimia samoissa toimitiloissa tietosuojavaltuutetun kanssa ja hyödyntää sen kanssa yhteisiä hallinto- ja tukipalveluita. Esitetyssä mallissa olisi otettava huomioon tietojen salassapidon käytännön näkökohdat. Tiedusteluvaltuutetulla ja tietosuojavaltuutetulla tulisi olla eriytetyt tietojärjestelmät ja tietojen käsittely. Tiedusteluvaltuutetulla tulisi olla käytettävissään tietojen salassapidon mahdollistava tietojärjestelmä ja -tekniikka sekä riittävän turvaluokan tilat.

Toiminto-käsitteellä olisi merkitystä myös tiedusteluvaltuutetun virkamiesten nimittämisessä ja henkilöstön palvelukseen ottamisessa. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että tiedusteluvaltuutettu nimittäisi ja ottaisi palvelukseen henkilöstönsä. Henkilöstö nimitettäisiin tiedusteluvaltuutetun toimintoon. Tiedusteluvaltuutetun toiminnon virkamiehet eivät olisi ministeriön virkamiehiä.

Säännöksessä ei asetettaisi henkilöstölle erityisiä kelpoisuusvaatimuksia. Tiedusteluvaltuutetun harjoittaman laillisuusvalvonnan kannalta olisi tärkeää, että esittelijäkunta olisi sekä koulutus- että kokemustaustaltaan monipuolisesti perehtynyttä valtuutetun tehtäväkenttään. Tämä tarkoittaisi oikeudellisen asiantuntemuksen lisäksi operatiivisen tiedustelutoiminnan tunteen lisäksi siihen liittyvää teknistä osaamista. Henkilöstöllä tulisi kaikkiaan olla tiedusteluvaltuutetun laillisuusvalvonnassa tarvittava koulutus ja kokemus, joka tarvittaessa myös täydentäisi valtuutetun omaa asiantuntemusta.

Tiedusteluvaltuutetun toiminnon henkilöstöltä tulisi edellyttää vastaavaa nuhteettomuutta ja luotettavuutta kuin valtuutetultakin. Myös henkilöstöstä tulisi tehdä turvallisuusselvityslain mukainen laaja turvallisuusselvitys ennen toimintoon nimittämistä.

Tiedusteluvaltuutetun toiminnon henkilöstölle asetettaisiin vaatimus Suomen kansalaisuudesta kuten valtuutetullekin. Kansalaisuusvaatimuksesta ehdotetaan säädettäväksi valtion virkamieslain 7 §:ssä (ks. 2. lakiehdotus).

21 §. Työjärjestys. Pykälässä säädettäisiin, että tiedusteluvaltuutettu hyväksyisi toiminnalleen työjärjestyksen. Työjärjestyksessä annettaisiin määräyksiä tiedusteluvaltuutetun toiminnon käytännön järjestämisestä. Siinä voitaisiin antaa määräyksiä muun muassa tehtävien jakamisesta, tehtävien jakamisessa noudatettavasta menettelystä, sijaisuuksien järjestämisestä, virkamiesten esittelyvelvollisuudesta ja toiminnon henkilöstön muista tehtävistä. Säännöksellä toteutettaisiin lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentissa säädettyä valtuutetun itsenäistä asemaa laissa säädettäväksi esitettyjen tehtäviensä hoitamisessa ja toimintansa järjestämisessä.

4 luku **Erinäiset säännökset**

22 §. Voimaantulo. Pykälässä olisi tavanomainen voimaantulosäännös.

1.2 Valtion virkamieslaki

7 §. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että 1 momentin 6 kohdassa säädettyihin Suomen kansalaisuutta edellyttävien virkojen joukkoon lisättäisiin tiedusteluvaltuutetun ja tiedusteluvaltuutetun toiminnon virat. Ehdotettu muutos tarkoittaisi, että tiedusteluvaltuutetuksi ja tiedustelutoiminnan henkilöstöön voisi tulla valituksi vain Suomen kansalainen.

Pykälässä tiedusteluvaltuutetulle ja tiedusteluvaltuutetun toiminnon henkilöstölle asetettavaksi ehdotettavaa kansalaisuusvaatimusta perustelee tiedusteluvaltuutetun tehtävien ja toimivaltuuksien luonne tiedustelutoiminnan laillisuuden valvojana. Tiedusteluvaltuutetulle säädettäisiin laajat ja salassapitosäännöksistä riippumattomat tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet tiedusteluviranomaisiin ja muihin julkista hallintotehtävää hoitaviin nähden. Valtuutettu saisi tietoonsa laaja-alaisesti kansallisen turvallisuuden kannalta keskeistä salassa pidettävää tietoa, jota myös toiminnon henkilöstö käsittelisi. Lisäksi valtuutetulla olisi pääsy turvaluokiteltuihin tiloihin sekä muihin paikkoihin ja tietojärjestelmiin, joissa olevien ja joita koskevien tietojen paljastaminen tai muu oikeudeton käyttö saattaisi vaarantaa kansallista turvallisuutta. Valtuutetun harjoittaman laillisuusvalvonnan kohteilta edellytetään myös valtion virkamieslain 7 §:n 1 momentissa Suomen kansalaisuutta.

Voimassa oleva valtion virkamieslaki tai sen nojalla annettu asetus ei mahdollista kansalaisuusvaatimuksen asettamista ministeriön yhteydessä toimivalle erityisvaltuutetulle. Tämän vuoksi valtion virkamieslain tarkistaminen on tarpeen. Kansalaisuusvaatimuksen piiriin laajenus tiedusteluvaltuutetun virkaan ja tiedusteluvaltuutetun toiminnon virkoihin ehdotetaan otettavaksi 6 kohtaan, jotta ehdotettu muutos noudattaisi 7 §:n 1 momentissa omaksuttua sääntelytapaa hallinnonalakohtaisesti järjestetystä luettelosta.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Tiedusteluvaltuutettu hyväksyisi toiminnalleen työjärjestyksen. Työjärjestys voisi sisältää määräyksiä tiedusteluvaltuutetun toiminnon käytännön järjestämisestä. Siinä voitaisiin antaa määräyksiä muun muassa tehtävien jakamisesta, tehtävien jakamisessa noudatettavasta menettelystä, sijaisuuksien järjestämisestä, virkamiesten esittelyvelvollisuudesta ja henkilöstön muista tehtävistä.

3 Voimaantulo

Ehdotettu uusi valvontajärjestelmä ei lähtökohtaisesti edellytä perustuslain 10 §:n muuttamista, joka puolestaan normaalissa perustuslainsäätämisyksityksessä säädettyinä voisi tulla voimaan 1.1.2020. Tiedusteluvaltuutettu voisi aloittaa toimintansa jo aikaisemmassa vaiheessa, jos tiedusteluviranomaisille säädettäisiin sellaisia uusia toimivaltuuksia, jotka eivät edellytä perustuslain 10 §:n tarkistamista. Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyksitys

Esitys sisältää liittymäkohtia erityisesti perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen sekä perustuslain 10 §:ssä ja 21 §:ssä säädettyyn perusoikeussuojaan. Esityksessä on kyse riippumattoman ja tehokkaan laillisuusvalvonnan järjestämisestä tiedustelutoiminnassa. Sillä toteutettaisiin perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen olennaisia ainesosia: julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Ehdotetulla laillisuusvalvontajärjestelmällä turvataan perustuslain 10 §:ään palautuvien, yksityiselämän suojaa koskevien perusoikeuksien toteutumista samoin kuin perustuslain 21 §:n mukaista oikeusturvaa erityisesti niiltä osin kuin on kyse hyvän hallinnon toteutumisesta. Lakiehdotuksen säännökset yksilön kantelumahdollisuudesta (11 §) ja tiedusteluvaltuutetulle osoitetusta tutkimispyynnöstä (12 §) täydentäisivät osaltaan niitä oikeusturvajärjestelyjä, jotka sisältyvät tiedusteluvaltuuksia koskevaan sääntelykokonaisuuteen.

Esityksellä ei puututtaisi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen asemaan ja tehtäviin, joista säädetään laillisuusvalvontaa koskevassa perustuslain 10 luvussa. Lakiehdotuksen 15 §:n säännökset tuomioistuimen lupaan perustuvan tiedustelumenetelmän käyttöä koskevan tiedusteluvaltuutetun väliaikaisen määräyksen saattamisesta tuomioistuimen käsiteltäväksi ja 14 §:n säännös tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeudesta tiedustelumenetelmää koskevan lupa-asian tuomioistuinkäsittelyssä eivät vaikuttaisi perustuslain 3 §:n 3 momentissa turvattuun tuomioistuimen riippumattomaan asemaan. Tiedusteluvaltuutettu ei puuttuisi tuomioistuimen myöntämiin tiedustelulupiin tai valvoisi tuomioistuinta, vaan kohdistaisi harjoittamansa laillisuusvalvonnan tuomioistuimen luvan noudattamiseen tiedusteluviranomaisten toiminnassa.

Tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lakiehdotuksen 3 ja 4 §:n mukaisesti eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnalle säädettäväksi ehdotettu laaja oikeus tietojen ja selvitysten saamiseen ei olisi ristiriidassa perustuslain 47 §:ssä säädetyn eduskunnan tietojensaantioikeuden kanssa, vaan täydentäisi sitä.

Lakiehdotuksen 8 § tiedusteluvaltuutetun laajasta oikeudesta saada tietoja salassapitosäännösten estämättä kytkeytyy perustuslain 10 §:n säännöksiin henkilötietojen suojasta. Laillisuusvalvonnan tehokkaan toteutumisen kannalta tällainen tiedonsaantioikeus on välttämätön eikä sille asetu estettä henkilötietojen suojasta (ks. PeVM 2/2002 vp, s. 2; PeVM 6/2000 vp, s. 2). Lakiehdotuksen 10 §:ssä ehdotetut tiedusteluvaltuutetun tarkastusoikeudet eivät ulotu perustuslain 10 §:n mukaisiin kotirauhan suojaamiin tiloihin.

Yleisperustelujen jaksossa 6 (Riippuvuus muista esityksistä) on käsitelty tähän esitykseen liittyvää perustuslain 10 §:ää koskevaa esitystä sekä esityksiä siviili- ja sotilastiedustelun uusista tehtävistä ja toimivaltuuksista. Perustuslain tarkistusesityksen käsittely edellyttää perustuslain säätämisyksitystä. Tiedustelutoimintaa koskevat esitykset ovat puolestaan säätämisyksityk-

seltään osittain kytkettyjä perustuslain muutoksen käsittelyyn. Niissä ehdotetut uudet tiedustelutoimivaltuudet puuttuvat merkittäväällä tavalla perusoikeussuojaan, erityisesti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan, jolloin toimivaltuuksien valvonta ja yksilön oikeusturva on järjestettävä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten vaatimalla tavalla. Tämä muodostaa olennaisen kytköksen tiedustelun toimivaltuuksia ja laillisuusvalvontaa koskevien esitysten välille. Myös kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet asettavat vaatimuksia tehokkaan ja riippumattoman valvonnan järjestämiselle kuten jaksossa 2.2.2 on kuvattu.

Nyt käsillä oleva esitys tiedustelutoiminnan valvonnasta ei lähtökohtaisesti edellytä perustuslain 10 §:n muuttamista. Uusi valvontajärjestelmä voitaisiin ottaa käyttöön jo aikaisemmassa vaiheessa, jos tiedusteluviranomaisille säädettäisiin sellaisia uusia toimivaltuuksia, jotka eivät edellytä perustuslain 10 §:n tarkistamista. Esityksen käsittelylle tavallisen lain säätämisyksityksessä ei siten olisi estettä.

Ehdotettu valtion virkamieslain 7 §:n muutos tiedusteluvaltuutetun ja tiedusteluvaltuutetun henkilöstön kansalaisuusvaatimuksesta olisi perustuslain 125 §:n 1 momentissa Suomen kansalaisuudesta julkisten virkojen kelpoisuusvaatimuksena säädetyn mukainen. Kansalaisuusvaatimuksia voidaan asettaa vain rajoitetusti ja perustellusta syystä (HE 1/1998 vp, s. 180). Ehdotetun kansalaisuusvaatimuksen perusteena olisi merkittävä julkisen vallan käyttö, kansallinen turvallisuus ja laaja-alainen tiedonsaanti kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisistä asioista (ks. PeVL 33/2017 vp, s. 3 ja siinä viitattu aikaisempi käytäntö).

Edellä mainitut seikat perusoikeuksien rajoittamisen ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vaatimasta tehokkaasta valvonnasta ja oikeussuojakeinoista puoltavat sitä, että esitys saatetaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi yhdessä edellä mainittujen muiden esitysten kanssa.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

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*) 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 valvonta ja valvontatoimielimet

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

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

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 tiedusteluvaltuutetulta ja muilta viranomaisilta sekä muilta julkista tehtävää hoitavilta maksutta valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa selvitykset.

3 luku

Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonta

5 §

Tiedusteluvaltuutettu

Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa varten tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä on tiedusteluvaltuutettu.

Tiedusteluvaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

6 §

Nimittäminen ja kelpoisuusvaatimukset

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.

7 §

Tehtävät

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;

HE 199/2017 vp

4) seurata ja arvioida toimialallaan lainsäädännön toimivuutta ja tehdä tarpeelliseksi katsomiaan kehittämissuhteita.

8 §

Tiedonsaantioikeudet

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

9 §

Oikeus saada selvitys

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

10 §

Tarkastusoikeus

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

11 §

Kantelu

Tiedusteluvaltuutetulle 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.

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.

12 §

Tutkimispyyntö

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

13 §

Kuuleminen

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

14 §

Läsnäolo-oikeus tuomioistuimessa

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

15 §

Tiedustelumenetelmän käytön keskeyttäminen tai lopettaminen

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

Tuomioistuimen lupaan perustuvan tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä tai lopettamisesta tiedusteluvaltuutettu 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. Istunto voidaan pitää myös muuna aikana ja muussa paikassa kuin tuomioistuimen istunnosta muutoin säädetään. Tiedusteluvaltuutetun 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.

Tiedusteluvaltuutettu voi määrätä lainvastaisesti hankitut tiedot viipymättä hävitettäväksi.

16 §

Esitutkintaan ilmoittaminen

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

17 §

Huomautus

Tiedusteluvaltuutettu 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.

HE 199/2017 vp

18 §

Muut toimenpiteet

Tiedusteluvaltuutettu 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.

Tiedusteluvaltuutetun tulee saattaa merkittävät valvontahavaintonsa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan käsiteltäväksi.

19 §

Vuosikertomus

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

Tiedusteluvaltuutettu voi antaa eduskunnalle tärkeäksi katsomastaan asiasta myös erillisen kertomuksen.

20 §

Henkilöstö

Tiedusteluvaltuutetulla on tarpeellinen määrä valtuutetun tehtäväalaaan perehtyneitä esittelijöitä ja muuta henkilöstöä (*tiedusteluvaltuutetun toiminto*).

Tiedusteluvaltuutettu nimittää tiedusteluvaltuutetun toiminnon virkamiehet ja ottaa palvelukseen muun henkilöstön.

21 §

Työjärjestys

Tiedusteluvaltuutettu hyväksyy toiminnalleen työjärjestyksen.

4 luku

Erinäiset säännökset

22 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 .

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 tiedusteluvaltuutetun virka ja tiedusteluvaltuutetun toiminnon virat;

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 .

Helsingissä 25 päivänä tammikuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Oikeusministeri Antti Häkkänen

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:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

7 §

Seuraaviin virkoihin voidaan nimittää vain
Suomen kansalainen:

6) tuomarin virka sekä virka, johon kuuluu
syyttäjän tai ulosottomiehen tehtäviä;

7 §

Seuraaviin virkoihin voidaan nimittää vain
Suomen kansalainen:

6) tuomarin virka *ja* virka, johon kuuluu
syyttäjän tai ulosottomiehen tehtäviä, *sekä*
tiedusteluvaltuutetun virka ja tiedusteluval-
tuutetun toiminnon virat;

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .