Olli Mäenpää
16.11.2018

Perustuslakivaliokunnalle

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

Tiedustelutoiminnan valvonta

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

Tiedustelutoiminnan valvontaa koskeva lakiehdotus määrittelisi tämän valvontajärjestelmän perusteita. Sen 2 §:n mukaan tiedustelutoiminnan valvonnalla tarkoitetaan sekä siviili- että sotilastiedustelun parlamentaarista valvontaa ja laillisuusvalvontaa. Sääntelyä voidaan yleisesti arvioiden pitää perustuslakivaliokunnan arvion mukaisena.

Suhde ylimpien laillisuusvalvojien asemaan

Ehdotetulla lailla ei voida rajoittaa valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen valvontavaltaa, josta säädetään laillisuusvalvontaa koskevassa perustuslain 10 luvussa. Tähän lähtökohtaan liittyy viittaussäännös lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentissa. Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että ylimpien laillisuusvalvojien valtiosääntöinen asema ja tehtävät sekä laillisuusvalvonnan valtiosääntöinen kokonaisuus eivät mahdollista asteellisesti alemman valvontaelimen, kuten tietosuojavaltuutetun, ylimpiin laillisuusvalvojiin kohdistuvaa valvontaa. Tällaisen rajauksen tuli valiokunnan arvion mukaan ilmetä myös tietosuojalain säännöksistä nimenomaisesti (PeVL 14/2018 vp, 11-14). Vastaava arvio voitaneen esittää tiedusteluvaltuutettua koskevasta sääntelystä.

Tiedusteluvaltuutetun tiedonsaantioikeus

Tiedusteluvaltuutetulla olisi 8 §:n mukaan oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaisilta ja muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiin-

nittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2-3 ja siinä viitatut lausunnot).

Tiedusteluvaltuutetun tiedonsaantioikeuden laajuus rinnastuu tältä perustuslain 111 §:n 1 momentissa säädettyyn eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin yleiseen tietojensaantioikeuteen, joka ei riipu esimerkiksi tietojen tai asiakirjojen salaisuudesta vaan siitä, mitä laillisuusvalvontatehtävän hoitamiseksi tarvitaan. Tiedusteluvaltuutettu ei kuitenkaan ole yleinen laillisuusvalvontaviranomainen eikä sen yleisestä tiedonsaantioikeudesta ole säädetty perustuslaissa.

Laajaa tiedonsaantioikeutta voidaan kuitenkin pitää mahdollisena tiedusteluvaltuutetun tehtävien erityispiirteet ja tarkoitus huomioon ottaen. Tiedusteluvaltuutetun laajaa tiedonsaantioikeutta perustelee etenkin se, että valvonnan keskeisenä tarkoituksena on yksityiselämän suojan turvaaminen tiedustelutoiminnassa. Se edellyttää tiedustelutoimintaan kohdistuvaa tehokasta ja kattavaa valvontajärjestelmää. Vastaavanlaajuinen tiedonsaantioikeus olisi tietosuojavaltuutetulla tietosuojalain 18 §:n mukaan. Perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomauttamista tällaiseen tiedonsaantioikeuden määrittelyyn, jonka laajuus tosin perustui myös yleisen tietosuoja-asetuksen määrittelemiin vaatimuksiin.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeudet

Tiedusteluvalvontavaliokunnalla olisi lakiehdotuksen 3 §:n mukaan tiedonsaantivaltuudet, jotka rinnastuvat laajuudeltaan tiedusteluvaltuutetun toimivaltaan. Lisäksi valiokunnalla olisi 4 §:n mukaan laaja oikeus saada viranomaisilta selvitys. Laajaa toimivaltaa voidaan näiltä osin pitää välttämättömänä parlamentaarisen valvonnan asianmukaisen ja tehokkaan toteuttamisen kannalta. Tiedusteluvalvontavaliokunnalle ehdotettu laaja oikeus tietojen ja selvitysten täydentäisi näin ollen asianmukaisella tavalla perustuslain 47 §:ssä valiokunnalle säädettyä tietojensaantioikeutta.

Tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeus ja -velvollisuus tuomioistuimessa

Läsnäolo-oikeus

Tiedusteluvaltuutetulla tai hänen määräämällään virkamiehellä olisi lakiehdotuksen 14 §:n mukaan oikeus olla läsnä käsiteltäessä tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa tuomioistuimessa. Läsnäolo-oikeuteen ei säännöksen mukaan sisälly muita osallistumisoikeuksia tuomioistuinkäsittelyyn kuten oikeutta tulla kuulluksi tai esittää muutoin näkemyksiään istunnossa, mikä todetaan myös säännöksen pe-

rusteluissa (s. 58). Estettä ei kuitenkaan ole sille, että tuomioistuin oikeudenkäyntiä koskevien prosessisääntöjen nojalla oma-aloitteisesti kuulee tietosuojavaltuutettua lupakäsittelyssä.

Tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeus ei sisällä toimivaltaa tuomioistuimen päätöksenteon valvontaa, eikä läsnäolo-oikeutta siten voida pitää ongelmallisena tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta. Mikäli tiedusteluvaltuutetulle määriteltäisiin lailla puhevalta luvan myöntämistä koskevassa tuomioistuinkäsittelyssä, puhevallan käyttäminen lupamenettelyssä ja siinä esitetyt kannanotot saattaisivat vaarantaa luottamuksen tiedusteluvaltuutetun puolueettomuuteen tällaisen luvan noudattamista koskevassa laillisuusvalvonnassa.

Läsnäolovelvollisuus

Tiedusteluvaltuutetulla olisi velvollisuus olla läsnä, kun tuomioistuin käsittelee tiedusteluvaltuutetun antamaa väliaikaista määräystä (15.4 §). Tätä voidaan pitää välttämättömänä, kun käsittelyn kohteena oikeudenkäynnissä on tietosuojavaltuutetun päätös. Samasta syystä olisi välttämätöntä, että myös tiedusteluvaltuutettua kuullaan sen lisäksi, että tiedusteluviranomaista kuullaan.

Henkilötietojen suoja

Henkilötietojen suojaa koskeva viittaussäännös lakiehdotuksen 1 §:n 3 momentissa on paikallaan saattaa ajan tasalle.

Tiedusteluvaltuutetun väliaikainen määräys

Tuomioistuimen sallimaan tiedustelutoimintaan kohdistuva määräys

Tiedusteluvaltuutetulla olisi lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentin nojalla toimivalta antaa väliaikainen määräys, jonka mukaan tuomioistuimen päätöksellä sallitun tiedustelumenetelmän käyttö on keskeytettävä tai lopetettava. Määräys olisi viivytyksettä saatettava asianomaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Väliaikainen määräys olisi tarkoitettu välittömästi sovellettavaksi, mikä käy ilmi siitä, että tuomioistuin voisi saman säännöksen mukaan vahvistaa tai kumota väliaikaisen määräyksen.

Hallinnollisen valvontaviranomaisen toimivalta keskeyttää tai lopettaa välittömästi tuomioistuimen lainvoimaisella päätöksellä sallittu toiminta merkitsee rajoittavaa puuttumista tuomioistuimen tuomiovallan käyttöön yksittäistapauksessa. Tällainen hallinnollisen toimivallan käyttö, jolla kielletään tuomioistuimen päätöksen toteuttaminen, on ongelmallista oikeusvaltion perusteisiin kuuluvan tuomiovallan käytön riippumattomuuden (PL 3.3 §) ja valtiollisten tehtävien jaon (PL 3 §) kannalta. Tuomioistuinten riippumattomuudella tarkoitetaan perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 76) mukaan sitä, että tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen, kuten lainsäädäntö- tai hallitusvallan käyttäjien samoin kuin viranomaistenvaikutuksesta.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin (PeVL 35/2005 vp) arvioinut perustuslain 3 §:n kanssa ristiriitaiseksi säännösehdotuksen, jonka mukaan viranomaisella olisi ollut toimivalta oikaista hallinto-oikeuden lainvoimaiseen päätökseen perustuva verotus. Valiokunta arvioi ehdotusta seuraavasti:

> ”Viranomaisen mahdollisuus korvata tuomioistuimen ratkaisu omalla päätöksellään ja siten välillisesti muuttaa tuomioistuimen ratkaisua on periaatteellisilta lähtökohdiltaan varsin ongelmallinen yhtä hyvin valtiollisten tehtävien jakoa kuin tuomioistuinten riippumattomuutta koskevien perustuslain säännösten kannalta … Tällaisen jossain määrin nurinkurisen sääntelyn perusteella viranomainen näyttäisi valvovan tuomioistuinten ratkaisutoiminnan lainmukaisuutta eikä päinvastoin.”

Ehdotetun hallinnollisen määräyksen antamista koskevan toimivallan perusteella ei olisi mahdollista muuttaa tai oikaista käräjäoikeuden päätöstä. Sen sijaan määräys voisi väliaikaisesti korvata tuomioistuimen myönteisen lupapäätöksen hallinnollisella päätöksellä, jossa tuomioistuimen sallima toiminta kielletään tai sitä rajoitetaan. Määräysvallan käytön edellytyksenä olisi 15 §:n 1 momentin mukaan se laillisuusperuste, että tiedusteluvaltuutettu katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa. Toimivaltasäännöksen perustelujen mukaan väliaikaista määräystä voitaisiin käyttää esimerkiksi tilanteissa, joissa tuomioistuimelle olisi annettu väärää tai harhaanjohtavaa tietoa lupa-asian käsittelyn yhteydessä tai joissa tiedustelua suoritettaisiin lupapäätöksen vastaisesti (s. 60). Sääntelyllä voidaan siten sinänsä katsoa olevan hyväksyttävät ja painavat laillisuusperusteet.

Kysymys olisi lähinnä väliaikaisen turvaamispäätöksen luonteisesta toimivallan käytöstä, ja määräys olisi viivytyksettä saatettava asianomaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tuomioistuimella olisi viime kädessä toimivalta päättää tällaisen hallinnollisen määräyksen voimassaolosta nopeutetussa menettelyssä. Näistä seikoista huolimatta hallinnollisella määräyksellä puututtaisiin tuomiovallan käyttöön arvioimalla tuomioistuimen päätöksen perusteena ollutta selvitystä uudelleen ja poistamalla tuomioistuimen päätöksen oikeusvaikutukset.

Ehdotetulla toimivallalla on periaatteellista merkitystä arvioitaessa toimeenpanovallan käytön suhdetta tuomiovallan käytön riippumattomuuden vaatimukseen. Väliaikaismääräystä koskevaa toimivaltaa on vaikea sovittaa yhteen tuomiovallan käytön riippumattomuuden vaatimuksen kanssa, vaikka puuttuminen onkin tarkoitettu väliaikaiseksi ja vaikka määräysmenettelyllä on tarkoitettu tehostaa ja joustavoittaa tiedustelutoiminnan hallinnollista valvontaa.

Toimivalta keskeyttää tai lopettaa välittömästi käräjäoikeuden lupapäätöksellä sallittu toiminta olisi esitetyt tuomiovallan käytön riippumattomuuteen ja valtiollisten tehtävien jakoon liittyvät näkökohdat huomioon ottaen perusteltua säätää kuuluvaksi käräjäoikeuden päätösvaltaan. Tiedusteluvaltuutettu voisi esimerkiksi tehdä tällaista keskeyttämistä koskevan esityksen tai hakemuksen käräjäoikeudelle sillä perusteella, että tiedustelutoimintaa suoritetaan lain tai lupapäätöksen

vastaisesti. Esitys tai hakemus olisi käsiteltävä viivytyksettä käräjäoikeudessa. Tarvittaessa käräjäoikeus voisi esimerkiksi päättää väliaikaisen kielto- tai keskeyttämismääräyksen antamisesta ennen asian varsinaista käsittelyä. Tällaisen käräjäoikeuden antaman väliaikaismääräyksen voimassa olon aikana käräjäoikeus voisi arvioida tarkemmin, onko sille annettu väärää tai harhaanjohtavaa tietoa lupa-asian käsittelyn yhteydessä tai suoritetaanko tiedustelua käräjäoikeuden lupapäätöksen vastaisesti.

Tiedustelutoiminta, johon ei tarvita tuomioistuimen lupaa

Vastaavanlaisia erityispiirteitä ei liity tiedusteluvaltuutetun lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentin nojalla antamaan määräykseen. Tällainen määräys kohdistuisi ilman tuomioistuimen lupaa suoritettavaan tiedustelutoimintaan, joten määräyksen kohteena olisi hallinnollinen päätös. Tällaiseen tiedustelutoimintaan kuuluvat muun muassa suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, peitetoiminta, valeosto ja kansainvälinen yhteistyö tiedustelutoiminnassa.

Kansalaisuusvaatimus

Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus valtion virkamieslain 7 §:n muuttamiseksi siten, että vain Suomen kansalainen voidaan nimittää tiedusteluvaltuutetun virkaan. Perustuslain 125 §:n mukaan kansalaisuusvaatimuksesta määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan säätää lailla. Perustuslaissa käytetyllä sanonnalla "määrätty" julkinen virka tai tehtävä ilmaistaan periaate, jonka mukaan kansalaisuusvaatimuksia tulisi asettaa vain rajoitetusti ja perustellusta syystä (HE 1/1998 vp, s. 180; ks. myös esim. PeVL 30/2018 vp). Ehdotus on myös tältä osin perustuslain 125 §:n 1 momentin mukainen, kun otetaan huomioon valtuutetun toimivaltaan kuuluva merkittävä julkisen vallan käyttö ja laaja-alainen tiedonsaanti kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisistä asioista.