Teuvo Pohjolainen
22.11.2018

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta (HE 199/2018 vp)

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki tiedustelutoiminnan valvonnasta. Uudella lailla järjestettäisiin siviili- ja sotilastiedustelun laillisuusvalvonta sekä säädettäisiin eräistä parlamentaarisen valvonnan yksityiskohdista. Hallituksen esitys liittyy eduskunnan käsittelyssä oleviin sotilastiedustelua sekä siviilitiedustelua koskeviin lakiehdotuksiin (HE 203/2017 vp ja 202/2017 vp).

Hallituksen esityksen mukaan sen 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. Valvontajärjestel-

män tulisi kaikkiaan täyttää perustuslain, kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja Euroopan unionin oikeusjärjestyksen asettamat vaatimukset. Esityksessä pyritään lisäksi järjestämään tiedustelutoiminnan valvonta hallinnollisesti kevyellä valvontaorganisaatiolla.

Hallituksen esityksen mukaan tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta huolehtisi uusi viranomainen, tiedustelu(valvonta)valtuutettu. Valtuutetun tehtävänä olisi valvoa tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa.

Tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa puolestaan harjoittaisi eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta. Tiedusteluvalvontavaliokunta olisi uusi eduskunnan erikoisvaliokunta. Tämän uudentyyppisen valiokunnan perustaminen edellyttää eduskunnan työjärjestyksen muuttamista, jota ehdotetaan erillisellä eduskunnan puhemiesneuvoston ehdotuksella (PNE 1/2018 vp). Tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavassa laissa säädettäisiin tiedusteluvalvontavaliokunnalle laaja oikeus tietojen ja selvitysten saamiseen. Lisäksi laissa säädettäisiin tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedustelu(valvonta)valtuutetun yhteistyöstä.

.

Tiedustelu(valvonta)valtuutetulle 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 hävitettäviksi. Tiedustelu(valvonta)valtuutetulle voitaisiin tehdä kanteluja ja tutkimispyyntöjä.

Tiedustelu(valvonta)valtuutettu toimisi tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä ja olisi toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Valtuutetun nimittäisi valtioneuvosto enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Tiedustelu(valvonta)valtuutetulle ja tiedustelu(valvonta)valtuutetun toiminnon henkilöstölle asetettaisiin vaatimus Suomen kansalaisuudesta. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä ehdotetaan valtion virkamieslain muutosta.

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

Esillä oleva hallituksen esitys liittyy uudistettuun PeL 10 §:ään, johon perustuen tiedustelulainsäädännön säätämisen yhteydessä on perusoikeuksien ja erityisesti yksityisyyden suojan turvaamiseksi huolehdittava tiedustelutoiminnan tehokkaasta valvonnasta.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ehdotuksia on arvioitu suhteessa uudistettuun PeL 10 §:ään ja virkamieslain 7 §:n muutosehdotuksen osalta PeL 125 §:ään.

> *Ehdotettua tiedustelutoiminnan valvontaa koskevaa lakiehdotusta on pidettävä tärkeänä liittyen eduskunnan käsittelyssä olevien sotilas- ja siviilitiedustelulakiehdotusten hyväksyttävyyteen.*
> *Esillä oleva hallituksen esitys on poikkeuksellisen huolellisesti valmisteltu ja siinä tulevat esille kaikki olennaiset esityksen antamiseen vaikuttavat seikat.*

2 Esityksen valtiosääntöarviontia

2.1 Valvontajärjestelmän kokonaisuus

Perustuslain 10 §:n uudistamista valmistelleen työryhmän mietinnössä kuvattiin tiedustelutoiminnan valvonnan merkitystä mm. seuraavasti: Tiedustelutoiminnan valvonnan tarkoituksena on turvata yksilön perusoikeussuojaa ja varmistaa tiedustelun legitimiteetti. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa määrätään, että jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset eivät artiklan mukaan saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Edellä mainitussa työryhmässä analysoitiin myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä suhteessa tiedustelulainsäädännön säätämiseen ja sen edellyttämään valvontaan. Mietinnössä todettiin mm., että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kohdassa mainitut

yksityiselämän ja kirjeenvaihdon käsitteet pitävät sisällään sekä puhelinviestinnän, sähköpostiviestinnän että muun luottamukselliseksi tarkoitetun sähköisen viestinnän (mm. Klass ja muut v. Saksa, 6.9.1978, Liberty ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 1.7.2008). Suojan piirissä ovat viestinnän sisällön lisäksi viestinnän tunnistamistiedot (mm. Malone v. Yhdistynyt Kuningaskunta 2.8.1984, Weber ja Saravia v. Saksa, (dec.), no. 54934/00). Pelkkä sellaisen lainsäädännön olemassaolokin, joka mahdollistaa viestintäyhteyksien salaisen tarkkailun, puuttuu viestinnän osapuolten ja potentiaalistenkin osapuolten sopimuksen 8 artiklan takaamiin oikeuksiin (Klass v. Saksa, Liberty ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta).

Edellä viitatun valmistelutyön jälkeen EIT on antanut merkittäviä yksityiselämän suojaa koskevia jaostoratkaisuja (esim. Centrum för Rättvisa v. Ruotsi, 19.6.2018 ja Big Brother Watch and Others v. Yhdistynyt kuningaskunta, 13.9.2018). Näissä ratkaisuissa on osittain viitattu myös oikeusturvakysymyksiin tiedustelutoiminnan yhteydessä.

Kansallinen turvallisuus on yksi niistä perusteista, joka ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan voi oikeuttaa puuttumisen yksityiselämän suojaan. Valtioilla on varsin laaja harkintamarginaali sen suhteen, millaisen toiminnan ne katsovat vaarantavan kansallista turvallisuuttaan. Tuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella ainakin sotilaallinen maanpuolustus, terrorismintorjunta ja laittoman tiedustelutoiminnan torjunta kuuluvat kansallisen turvallisuuden piiriin (mm. Klass v. Saksa, Weber ja Saravia v. Saksa). Kansalliseen turvallisuuteen saattaa kuitenkin kohdistua monenlaisia uhkia, joita on vaikea ennakoida tai määritellä etukäteen. Tuomioistuimen mukaan tästä seuraa, että käsitteen selventäminen on ensisijaisesti jätettävä kansallisen käytännön varaan (Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 18.5.2010).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään asettanut vähimmäisvaatimuksia salaisia tiedonhankintamenetelmiä koskevalle lainsäädännölle. Nämä ovat periaatteiltaan vastaavat riippumatta siitä, onko kyseessä perinteisistä salaisista pakkokeinoista, kuten telekuuntelusta tai muusta teknisestä tarkkailusta, vai modernista tietoverkoissa tapahtuvasta tiedonhankinnasta.

Vaatimus rajoituksen perustumisesta lakiin jakautuu neljään osaan: Ensinnäkin luottamuksellisen viestinnän suojaan puuttumisella on oltava oikeudellinen perusta. Toiseksi lainmukaisuuteen liittyy saavutettavuus: tiedon tilanteeseen sopivista oikeudellisista säännöistä on

oltava saatavilla. Kolmantena osavaatimuksena on ennustettavuus. Tällä tarkoitetaan, että normien tulee olla riittävän tarkkarajaisia, jotta yksilö voisi päätellä tekojensa seuraukset. Neljännen osavaatimuksen muodostaa vallan väärinkäytön estäminen (Malone v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 2.8.1984, Rotaru v. Romania, 27798/95).

Ihmisoikeustuomioistuin on lisäksi käytännössään määritellyt sellaisia lainsäädännön laatukriteerejä, jotka kansallisen normiston tulee täyttää. Huvig v. Ranska ja Kruslin v. Ranska -tapauksissa (molemmat 24.4.1990) tuomioistuin määritteli kuusi salaisia pakkokeinoja koskevalta sääntelyltä edellytettävää kriteeriä. Lainsäädännössä tulee ilmaista valvonnan mahdolliset kohderyhmät, sellaisten rikkomusten luonne, joissa valvonta tulee kyseeseen, valvonnan kesto, menetelmä, jolla valvotuista keskusteluista raportoidaan, varotoimenpiteet tietoa luovutettaessa sekä nauhoitusten hävittäminen. Ihmisoikeustuomioistuin ei kuitenkaan aina aivan johdonmukaisesti ole tarkastellut kaikkien kriteerien täyttymistä (R.E. v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 27.10.2015), vaan tarkastelu on määräytynyt puuttumisen vakavuusasteen perusteella.

Luottamuksellisen viestinnän suojan rajoituksen välttämättömyyden testi sisältää kolme keskeistä osaa. Rajoitukselle on oltava painava yhteiskunnallinen tarve (pressing social need), puuttumisen ja tavoiteltavan hyväksytyn päämäärän tulee olla oikeassa suhteessa keskenään (reasonable relationship between the interference and pursued legitimate aim) ja kolmanneksi puuttumiselle pitää olla relevantit ja riittävät perustelut.

Tiedustelua koskevissa tapauksissa ihmisoikeustuomioistuin on usein tarkastellut lainmukaisuutta ja rajoituksen välttämättömyyttä niitä tarkemmin erottelematta (Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta, Roman Zakharov v. Venäjä 4.12.2015).

Zakharov-tapauksessa tuomioistuin piti ongelmallisena muun muassa tiedusteluviranomaisille jäävää lähes rajatonta valtaa määritellä, missä tilanteissa ja millaisten tapahtumien perusteella viesteihin voidaan puuttua. Viranomaiset pystyivät tapauksessa lähes rajoituksetta määrittelemään tapahtumat ja toimenpiteet, jotka muodostavat uhkan turvallisuudelle (on kyse sitten kansallisesta, sotilaallisesta, taloudellisesta tai ympäristöturvallisuudesta), ja viranomaisilla oli myös laaja harkintavalta sen määrittelemisessä, miten vakava uhka oikeuttaa salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön. Näin avoimeksi jätetty lainsäädäntö antoi tuomioistuimen mukaan mahdollisuudet väärinkäytöksille (kohta 248).

Tuomioistuimen käytännössä on myös edellytetty, että tiedonhankinnan tulee olla ehdottoman välttämätöntä demokraattisten instituutioiden suojaamiseksi ja saatavan elintärkeän tiedon ehdottoman välttämätöntä tiedusteluoperaation kannalta. Salaiseen tiedonhankintaan pitää olla aina korkea kynnys. Järjestelmät pitää rakentaa siten, että niitä käytetään säästeliäästi ja ainoastaan erittäin perustelluissa tapauksissa. Mallit, joissa viranomaisille jätetään liikaa harkintavaltaa, ovat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mielestä aina alttiita väärinkäytöksille eivätkä ole siten yhteensopivia Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamien vaatimusten kanssa (Szabó ja Vissy v. Unkari 12.1.2016).

Antaessaan mietinnön perustuslain 10 §:n muutosehdotuksesta (PeVM 4/2018 vp) perustuslakivaliokunta painotti, että perustuslain 10 §:n 4 momentin rajoissa säädettävien valtuuksien, esimerkiksi siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa hallituksen esityksissä tiedusteluviranomaisille ehdotettavien toimivaltuuksien, on oltava sopusoinnussa myös Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen, ja EU-oikeuden kanssa.

Valiokunta on perinteisesti korostanut myös, että perustuslaissa turvattu perusoikeussuojan taso voi olla korkeampi kuin suojan vähimmäistason asettavista ihmisoikeusvelvoitteista johtuu (PeVL 59/2017 vp, PeVL 43/2016 vp, PeVL 24/2016 vp, PeVL 59/2014 vp). Niinpä valiokunta korosti mietinnössään tarvetta seurata Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen käytäntöä tiedustelutoiminnan alalla. Valiokunta katsoi, että tämän oikeuskäytännön mukaisesti on arvioitava ehdotettuja uusia poikkeusperusteita kansallista lainsäädäntöä valmisteltaessa ja säädettäessä samoin kuin sovellettaessa sitä viranomaisissa ja tuomioistuimissa.

Valiokunta totesi, että erityisen olennaista on tällaisessa toimintaympäristössä huolehtia riittävistä oikeusturva- ja valvontajärjestelyistä. Kysymys tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmästä (laillisuusvalvonta ja parlamentaarinen valvonta) muodostuu näin hyvin tärkeäksi myös ehdotettujen siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksien kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä on välttämätöntä, että tiedustelutoimintaan liittyy tehokas ja kattava valvontajärjestelmä (ks. HE 199/2017 vp, PNE 1/2018 vp). Valiokunta totesi arvioivansa valvontaa koskevien järjestelyiden riittävyyttä yksityiskohtaisesti käsitellessään nyt esillä olevia esityksiä mietintöasioina.

Antaessaan lausunnon sekä siviili- että sotilastiedustelua koskevista hallituksen esityksistä perustuslakivaliokunta edelleen korosti valvonnan merkitystä (PeVL 35/2018 vp ja 36/2018 vp):
Valiokunta tähdentää myös tiedustelutoiminnan valvonnan poikkeuksellista merkitystä sotilas- (ja siviili-)tiedustelussa. Valiokunnan käsityksen mukaan sotilas- (ja siviili-)tiedustelulain säätäminen edellyttää, että samanaikaisesti turvataan tiedustelun tehokas valvonta. Ilman tehokasta valvontaa ei perustuslakivaliokunnan mielestä viranomaisille voida antaa niin pitkälle perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia kuin hallituksen esityksissä ehdotettiin.

Esillä olevan hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on lausuttu mm.: ” Esitys sisältää liittymäkohtia erityisesti perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteeseen 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 hallituksen esityksen mukaan 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 §) täydentävät osaltaan niitä oikeusturvajärjestelyjä, jotka sisältyvät tiedusteluvaltuuksia koskevaan sääntelykokonaisuuteen.

> *Ehdotettu valvontajärjestelmän kokonaisuus: sisäinen valvonta, tuomioistuimen ennakollinen valvonta, tiedustelu(valvonta)valtuutettu ja parlamentaarinen valvonta, täyttää hyvin ne vaatimukset, joita kansainväliset ihmisoikeussopimukset edellyttävät tiedustelutoiminnan valvonnalta. Ehdotettu kokonaisuus on punnittu ja tasapainoinen.*
>
> *Siitä, että tiedustelu(valvonta)valtuutetun valinta on valtioneuvoston tehtävänä, voi keskustella. Toisena vaihtoehtona, joka korostaisi tiedustelu(valvonta)valtuutetun*

riippumattomuutta hallinnosta, olisi eduskunnan suorittama valinta, kuten eduskunnan oikeusasiamiehen kohdalla on tehty. Ehdotettu järjestely vastaa kuitenkin muiden erityisvaltuutettujen kuten yhdenvertaisuusvaltuutetun nimittämistä ja olisi siten näiden yleisten lähtökohtien mukainen.

Yleisten lähtökohtien mukainen on myös tiedustelu(valvonta)valtuutetun kelpoisuusvaatimusta koskeva esitys: Tiedustelu(valvonta)valtuutetulta edellytettäisiin hallituksen esityksen mukaan muuta oikeustieteen ylempää korkeakoulututkintoa kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkintoa. Hallituksen esityksen mukaan tämä olisi perusteltua, koska kyse on oikeudellista asiantuntemusta edellyttävästä laillisuusvalvontatehtävästä. Säännös vastaisi tältä osin tietosuojavaltuutetusta ja tasa-arvovaltuutetusta säädettyä. Sinänsä pidän kuitenkin jossain määrin erikoisena määrittää kelpoisuusvaatimus tällaisella poislukevalla määritteellä.

En pidä hallituksen esityksessä valittuja vaihtoehtoja kuitenkaan ongelmallisena perustuslain näkökulmasta.

2.2 Tiedustelu(valvonta)valtuutetun toimivaltuudet

Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi sotilastiedustelua koskevan lakiehdotuksen johdosta antamassaan lausunnossa (PeVL 36/2018 vp), että ehdotetun tiedustelun laillisuusvalvontaa harjoittavan tiedusteluvaltuutetun ja ehdotetun uuden tiedusteluvalvontavaliokunnan nimet eivät ole sopusoinnussa keskenään. Valiokunnan mielestä laillisuusvalvojan nimeksi tulee muuttaa valiokuntaa vastaavasti tiedusteluvalvontavaltuutettu.

Vaikka valiokunnan esittämä virkanimike on jossain määrin kömpelö, lausuma tulisi ottaa huomioon esillä olevan hallituksen esityksen muotoiluissa.

Tiedustelu(valvonta)valtuutetulle on ehdotettu säädettäväksi vahvat toimivaltuudet laillisuusvalvonnassa. Valtuutetulla olisi esityksen mukaan 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 hävitettäviksi. Tiedusteluvaltuutetulle voitaisiin tehdä kanteluja ja tutkimispyyntöjä.

Hallituksen esityksen mukaan (14 §) tiedustelu(valvonta)valtuutetulla on oikeus olla läsnä tuomioistuimessa käsiteltäessä tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa tuomioistuimessa. Lausunnossaan sotilastiedustelua koskevasta hallituksen esityksestä perustuslakivaliokunta (PeVL 36/2018 vp) totesi, että (ks. myös PeVL 35/2018 vp):

> ”Tiedusteluvaltuutetulla tai hänen määräämällään virkamiehellä on ehdotetun (HE 199/2017 vp) tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lain 14 §:n mukaan oikeus olla läsnä käsiteltäessä tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa tuomioistuimessa. Perustuslakivaliokunnan mielestä tiedusteluvaltuutetun asemasta pitää säätää sotilastiedustelulain 113 §:ssä säädetyssä lupaprosessissa siten, että hänellä on oikeus ilmaista näkemyksensä hakemuksesta ennen kuin käräjäoikeus tekee päätöksensä (ks. myös ratkaisu Rättvisa, kohdat 137—138). Tällaisen muutoksen tekeminen lakiehdotukseen on edellytys sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.”

Tiedustelu(valvonta)valtuutetun läsnäololla tuomioistuimessa voidaan varmistaa, että tuomioistuin saa relevantin tiedon käsittelynsä pohjaksi. Tällä varmistettaisiin myös perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 35/2018 vp asettama vaatimus, jonka mukaan tuomioistuimille myönnettävää lupaharkintaa arvioitaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, ettei säädetty tuomioistuinkontrolli muodostu näennäiseksi. Tiedustelumenetelmiä koskevien lupa-asioiden tuomioistuinkontrollin tarkoituksena on, että tiedustelutoimintaa harjoitetaan lainmukaisesti kutakin tiedustelumenetelmää koskevat yleiset ja erityiset edellytykset huomioon ottaen samoin kuin sääntelyn sisältämät periaatteet sekä perus- ja ihmisoikeuksien asettamat vaatimukset huomioon ottaen.

Asianmukainen tuomioistuinkäsittely edellyttää, että tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa käsittelevällä tuomioistuimella on riittävästi tietoa käytössä olevista tiedustelumenetelmistä sekä niitä koskevista yleisistä ja erityisistä edellytyksistä samoin kuin riittävät ja kattavat tiedot tuomioistuimen käsiteltävänä olevasta tiedustelumenetelmää koskevasta lupa-asiasta ja sen taustalla olevista tosiseikoista. Oikeusturvan asianmukaisen toteutumisen kannalta tuomioistuimelle toimitettaviin tiedustelumenetelmiä koskeviin vaatimuksiin on aina sisällytettävä tuomioistuimen asianmukaisen ja perusteellisen arvioinnin turvaamiseksi riittävät tiedot ja perustelut niistä seikoista, jotka kutakin tiedustelumenetelmää koskevassa vaatimuksessa on ehdotetun lainsäädännön mukaan mainittava.

Perustuslakivaliokunnan kannanotto huomioiden on perusteltua, että tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan yleislain 14 §:ssä jo säädettäisiin tiedustelu(valvonta)valtuutetun läsnäolo-oikeuden lisäksi oikeudesta ilmaista näkemyksensä hakemuksesta ennen tuomioistuimen päätöksentekoa.

Lisäksi voitaisiin harkita, tulisiko lakiehdotuksessa mainittu oikeus olla läsnä käsiteltäessä tiedustelumenetelmää tuomioistuimessa muuttaa muotoon, jonka mukaan valtuutetulla on ***velvollisuus*** *olla läsnä.*

Sanotun lisäksi tiedustelu(valvonta)valtuutetulle olisi perusteltua antaa oikeus hakea muutosta käräjäoikeuden päätöksistä hovioikeuteen, kuten perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan sotilastiedustelulaista. Tämän oikeuden tulisi koskea tiedustelutoimenpiteitä, niistä ilmoittamisen lykkäämistä ja ilmoituksen tekemättä jättämistä. (PeVL 335/2018 vp ja 36/2018 vp).

Lakiesityksen 15 §:ssä on ehdotettu säädettäväksi menettelystä tuomioistuimessa, kun tiedustelu(valvonta)valtuutettu on esittänyt tiedustelutoiminnan keskeyttämistä tai lopettamista lain vastaisena. Ehdotuksen mukaan Tuomioistuin on päätösvaltainen, kun siinä on yksin puheenjohtaja. Istunto voidaan pitää myös muuna aikana ja muussa paikassa kuin tuomioistuimen istunnosta muutoin säädetään. Lausunnossaan (PeVL 36/2018 vp ja 35/2018 vp) valiokunta katsoi, että tuomioistuimen käsitellessä ennakkolupaa tiedustelutoiminnan eräiden tiedustelumenetelmien käynnistämiseksi, tulisi käsitellä ainakin lähtökohtaisesti esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren 1.1.2019 voimaan tulevan 2 luvun 11 §:n mukaisessa kahden tuomarin kokoonpanossa. Tällä on merkitystä oikeusturvan toteutumisen suhteen tiedusteluasioita tuomioistuimessa käsiteltäessä (ks. PeVM 4/2018 vp, s. 8).

Samalla perusteella olisi harkittava, olisiko myös tiedustelutoiminnan keskeyttämisestä tai lopettamisesta päätettäessä ratkaisu tehtävä vähintään kahden tuomarin kokoonpanossa.

Katson, että ehdotetut tiedustelu(valvonta) valtuutetun toimivaltuudet kokonaisuudessaan edellä mainituin täsmennyksin täyttävät kansainvälisten sopimusten edellyttämät tehokkaan valvonnan vaatimukset (yhdistettynä vielä parlamentaariseen valvontaan).

Valvontavaltaan liittyvä mahdollisuus saada yksityisyyden suojaan liittyviä tietoja ei ole nähdäkseni ongelmallista perustuslain takaaman yksityisyyden suojan kannalta. Tämä mahdollisuus on välttämätön seuraus tehokkaan yksityisyyden suojaa koskevan valvonnan varmistamiseksi.

3 Vaatimus Suomen kansalaisuudesta

Hallituksen esityksessä valtion virkamieslain 7 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että tiedusteluvaltuutetuksi ja tiedustelutoiminnan henkilöstöön voisi tulla valituksi vain Suomen kansalainen. Kansalaisuusvaatimusta perustellaan tiedusteluvaltuutetun tehtävien ja toimivaltuuksien luonteella tiedustelutoiminnan laillisuuden valvojana. Tiedusteluvaltuutetulle on tiedustelutoiminnan valvontaa koskevassa laissa ehdotettu säädettäväksi 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 tiedusteluvaltuutetun muu henkilöstö käsittelisi. Lisäksi valtuutetulla on esityksen mukaan pääsy turvaluokiteltuihin tiloihin sekä muihin paikkoihin ja tietojärjestelmiin, joissa olevien ja joita koskevien tietojen paljastaminen tai muu oikeudeton käyttö saattaisi vaarantaa kansallista turvallisuutta.

Ehdotettu valtion virkamieslain 7 §:n muutos tiedusteluvaltuutetun ja tiedusteluvaltuutetun henkilöstön kansalaisuusvaatimuksesta perustuu perustuslain 125 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. PeL 125 §:n perusteluissa todettiin, että sanonta ”määrättyihin” osoittaa, että kansalaisuusvaatimuksia voidaan asettaa vain rajoitetusti ja perustellusta syystä (HE 1/1998 vp, s. 180). Ehdotus on merkityksellinen myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta. Kansalaisuus on sellainen 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu muu henkilöön liittyvä erotteluperuste, jota ei ilman hyväksyttävää syytä saa käyttää erottelevan lainsäädännön perusteena (PeVL 26/2010 vp).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä (ks. PeVL 33/2017 vp) kansalaisuusvaatimus on katsottu voitavan asettaa kelpoisuusehdoksi erityisesti sellaisiin virkoihin, joihin kuuluu mer-

kittävää julkisen vallan käyttöä, kuten esimerkiksi poliisimiehen ja rajavartiolaitoksen virkoihin (ks. PeVL 38/2013 vp, PeVL 19/ 2005 vp ja PeVL 28/2004 vp). Valiokunta on myös katsonut, että puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen upseerien tehtävät ovat kansakunnan yleisen turvallisuuden kannalta sillä tavoin merkityksellisiä, että myös tällaisiin virkoihin johtavaan koulutukseen on voitu asettaa kansalaisuusvaatimus (PeVL 31/2008 vp, s. 2).

> *Ehdotetun kansalaisuusvaatimuksen perusteena on hallituksen esityksen mukaan merkittävä julkisen vallan käyttö, kansallinen turvallisuus ja laaja-alainen tiedonsaanti kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisistä asioista. Kansalaisuusvaatimukselle voidaan tässä tapauksessa katsoa olevan hyväksyttävät syyt, ja erotteluperusteen rajoitettu soveltamisala täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Kansalaisuusvaatimuksen soveltamiskohde on määritelty riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Esitys on tältäkin kannalta arvioituna valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton (ks. PeVL 33/2017 vp).*

4 Valvontaa koskevan lainsäädännön käytännön toteutumisen seuranta

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan 35/2018 vp, että huomiota on kiinnitettävä myös tiedustelutoiminnan järjestelmän tosiasialliseen toimintaan, mukaan lukien sen valvontajärjestelmät. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan arviossa on kyse siitä, että lainsäädännön olemassaolon lisäksi olennaista on myös se, miten järjestelmä käytännössä toimii. Valiokunnan mielestä tällä seikalla on olennaista merkitystä arvioitaessa siviilitiedustelulakiehdotuksen oikeusturva-, valvonta- ja seurantajärjestelmien sääntelyä. Valiokunta painotti sääntelyn vaikutusten asianmukaista seurantaa ja esiin nousseiden epäkohtien asianmukaisen korjaamisen merkitystä. Tämä kannanotto koskee sekä tiedustelulakien soveltamista että tiedustelun valvontaa koskevien säännösten tulkintaa ja tosiasiallisia vaikutuksia.