

Tiedustelutoiminnan valvonta

Työryhmän mietintö

Tiedustelutoiminnan valvonta

Työryhmän mietintö

ISBN 978-952-259-575-1 (nidottu)

ISBN 978-952-259-576-8 (pdf)

ISSN 1798-7091 (nidottu)

ISSN 1798-7105 (pdf)

Lönnberg Print & Promo
Helsinki 2017

KUVAILEHTI

Julkaisija	Oikeusministeriö Lainvalmisteluosasto	Julkaisu-aika	19.4.2017	
Tekijä(t)	Työryhmä; pj lainsäädäntöjohtaja Tuula Majuri; sihteerit valiokuntaneuvos Matti Marttunen ja erityisasiantuntija Anu Mutanen			
Julkaisun nimi	Tiedustelutoiminnan valvonta Työryhmän mietintö			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisu 18/2017			
Julkaisun teema	Mietintöjä ja lausuntoja			
Tiivistelmä	<p>Oikeusministeriö asetti 17.10.2016 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella parlamentaarisen seurantaryhmän ohjauksessa tarpeellinen lainsäädäntö siviili- ja sotilasviranomaisten tiedustelutoiminnan valvonnan järjestämiseksi. Valvontajärjestelmän tuli muodostua sekä parlamentaarisesta valvonnasta että laillisuusvalvonnasta vastaavasta viranomaisesta. Työryhmän tuli laatia ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon. Eduskunnan pääsihteeri asetti 23.12.2016 eduskunnan kanslian sisäisen työryhmän valmistelemaan tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa koskevaa sääntelyä. Oikeusministeriö tarkisti 9.2.2017 oman työryhmänsä asettamispäätöstä siten, että työryhmän tehtävä rajattiin tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevan sääntelyn valmisteluun. Eduskunnan kanslian työryhmän työn valmistuttua ehdotukset sovitetaan yhteen asianmukaisella tavalla.</p> <p>Työryhmä ehdottaa tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavan lain säätämistä. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta huolehtisi uusi viranomainen, tiedusteluvaltuutettu. Tiedusteluvaltuutettu toimisi tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä ja olisi toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Valtuutetun tehtävänä olisi valvoa tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa. Tiedusteluvaltuutetulla olisi vahva asema ja tehokkaat toimivaltuudet laillisuusvalvonnassa. Lisäksi laissa huolehdittaisiin yksilön oikeusaseman turvaamisesta tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnassa.</p>			
Asiasanat	tiedustelutoiminta, laillisuusvalvonta, työryhmät			
Asianumerot	OM 15/41/2016 OM026:00/2016			
	ISSN (nidottu) 1798-7091	ISBN (nidottu) 978-952-259-575-1	ISSN (pdf) 1798-7105	ISBN (pdf) 978-952-259-576-8
	Sivumäärä 86	Kieli suomi	URN-tunnus http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-576-8	
Julkaisujen myynti/ jakelu	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi www.oikeusministerio.fi			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Justitieministeriet Lagberedningsavdelningen		Utgivningsdatum 19.4.2017	
Författare	Arbetsgrupp: ordf. Tuula Majuri, lagstiftningsdirektör, sekreterare Matti Marttunen, utskottsråd, och Anu Mutanen, specialsakkunnig			
Publikationens namn	Övervakning av underrättelseverksamheten Arbetsgruppens betänkande			
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikation 18/2017			
Publikationens tema	Betänkanden och utlåtanden			
Referat	<p>Justitieministeriet tillsatte den 17 oktober 2016 en arbetsgrupp med uppgift att under styrning av en parlamentarisk uppföljningsgrupp bereda den lagstiftning som behövs för ordnandet av övervakningen av de civila och militära myndigheternas underrättelseverksamhet. Det är meningen att övervakningssystemet ska bestå av både parlamentarisk övervakning och en myndighet som svarar för laglighetskontrollen. Arbetsgruppens förslag ska ha formen av en regeringsproposition. Riksdagens generalsekreterare tillsatte den 23 december 2016 en intern arbetsgrupp vid riksdagens kansli för beredning av lagstiftningen om parlamentarisk övervakning av underrättelseverksamheten. Justitieministeriet ändrade den 9 februari 2017 beslutet om tillsättandet av sin egen arbetsgrupp så att arbetsgruppens uppgift begränsades till beredning av lagstiftningen om laglighetskontroll av underrättelseverksamheten. När arbetet för arbetsgruppen vid riksdagens kansli blir klart samordnas förslagen på ett ändamålsenligt sätt.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att en lag stiftas om övervakning av underrättelseverksamheten. Laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten ska skötas av en ny myndighet, underrättelseombudsmannen. Underrättelseombudsmannen ska finnas i anslutning till dataombudsmannens byrå och vara självständig och oberoende i sin verksamhet. Ombudsmannens uppgift är att övervaka lagenligheten vid användning av underrättelseinhämtningsmetoder och tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamheten. Underrättelseombudsmannen ska ha en stark ställning och effektiva befogenheter vid laglighetskontrollen. I lagen sörs dessutom för tryggandet av individens rättsliga ställning vid laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten.</p>			
Nyckelord	underrättelseverksamhet, laglighetskontroll, arbetsgrupper			
Ärendenummer	OM 15/41/2016 OM026:00/2016			
	ISSN (häftad) 1798-7091	ISBN (häftad) 978-952-259-575-1	ISSN (pdf) 1798-7105	ISBN (pdf) 978-952-259-576-8
	Sidantal 86	Språk finska	URN http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-576-8	
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi , www.justitieministeriet.fi			

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 17.10.2016 työryhmän turvallisuusviranomaisten tiedustelutoiminnan valvonnan järjestämiseksi. Työryhmän toimikausi oli 19.10.2016–28.2.2017. Työryhmän tehtävänä oli valmistella parlamentaarisen seurantaryhmän ohjauksessa lainsäädäntö siviili- ja sotilasviranomaisten tiedustelutoiminnan valvonnan järjestämiseksi. Valvontajärjestelmän tuli muodostua sekä parlamentarisesta valvonnasta että laillisuusvalvonnasta vastaavasta viranomaisesta. Valvontajärjestelmän tuli täyttää vaatimukset valvonnan tehokkuudesta ja riippumattomuudesta. Valmistelussa oli otettava huomioon Suomen kansainväliset ihmisoikeusveloitteet samoin kuin Euroopan unionin oikeusjärjestyksen veloitteet. Valmistelua tuli tarpeellisin osin koordinoida siviili- ja sotilastiedustelua valmistelevien sisäministeriön ja puolustusministeriön lainsäädäntöhankkeiden kanssa. Työryhmän tuli laatia ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon.

Eduskunnan pääsihteeri asetti 23.12.2016 eduskunnan kanslian sisäisen työryhmän valmistelemaan tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa koskevan sääntelyn. Oikeusministeriö tarkisti 9.2.2017 oman työryhmänsä asettamispäätöstä siten, että työryhmän tehtävä rajattiin tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevan sääntelyn valmisteluun. Eduskunnan kanslian työryhmän työn valmistuttua ehdotukset sovitetaan yhteen asianmukaisella tavalla.

Työryhmän kokoonpano oli seuraava:

Puheenjohtaja:

Tuula Majuri, lainsäädäntöjohtaja, oikeusministeriö

Jäsenet:

Heli Heikkola, erityisasiantuntija, sisäministeriö

Topi Koskinen, ylitarkastaja, suojelupoliisi

Matti Marttunen, valiokuntaneuvos, eduskunta

Juho Melaluoto, sotilaslakimies, pääesikunta, 27.1.2017 alkaen Martti J. Kari, apulaistiedustelupäällikkö, eversti, pääesikunta

Teija Pellikainen, hallitussihteeri, puolustusministeriö

Sihteerit:

Matti Marttunen, valiokuntaneuvos, eduskunta

Anu Mutanen, erityisasiantuntija, oikeusministeriö

Työryhmä kokoontui 15 kertaa.

Työnsä aikana työryhmä kuuli seuraavia:

Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutettu

Mikko Eteläpää, esittelijäneuvos, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

Kimmo Hakonen, kansliapäällikkö, oikeuskanslerinvirasto

Mikael Hidén, professori (emeritus)

Petri Jääskeläinen, eduskunnan oikeusasiamies

Martti J. Kari, apulaistiedustelupäällikkö, eversti, pääesikunta

Jukka Lång, asianajaja, Suomen Asianajajaliitto

Hanna Nordström, lainsäädäntöjohtaja, puolustusministeriö

Teuvo Pohjolainen, professori (emeritus)

Tuija Sundberg, asessori, pääesikunta

Marko Viitanen, rehtori, Poliisiammattikorkeakoulu (sisäasiainhallinnon sisäisen laillisuusvalvonnan edustajana)

Veli-Pekka Viljanen, professori, Turun yliopisto

Kirjallisen lausunnon työryhmälle toimitti Jukka Viljanen (yliopistonlehtori, Tampereen yliopisto).

Työryhmä ehdottaa tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavan lain säätämistä. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta huolehtisi uusi viranomainen, tiedusteluvaltuutettu. Tiedusteluvaltuutettu toimisi tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä ja olisi toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Tiedusteluvaltuutetun tehtävänä olisi valvoa tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa. Tiedusteluvaltuutetulla olisi vahva asema ja tehokkaat toimivaltuudet laillisuusvalvonnassa. Lisäksi laissa huolehdittaisiin yksilön oikeusaseman turvaamisesta tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnassa.

Saatuaan mietintönsä valmiiksi työryhmä luovuttaa sen kunnioittavasti oikeusministeriölle.

Helsingissä 10 päivänä maaliskuuta 2017



Tuula Majuri



Heli Heikkola



Topi Koskinen



Teija Pellikainen



Martti J. Kari



Matti Marttunen



Anu Mutanen

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ.....	11
SAMMANFATTNING.....	14
LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI.....	17
Esityksen pääasiallinen sisältö.....	17
YLEISPERUSTELUT.....	18
1 Johdanto.....	18
2 Nykytila.....	19
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	19
2.1.1 Tiedustelutoiminnan käsitteet ja sääntely.....	19
2.1.2 Tiedustelutoiminnan lainsäädännön kehittäminen.....	21
2.1.3 Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta.....	22
2.1.4 Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonta.....	22
2.1.4.1 Ylimpien laillisuusvalvojen harjoittama valvonta.....	22
2.1.4.2 Eriyisvaltuutettujen harjoittama valvonta.....	23
2.1.4.3 Suojelupoliisiin kohdistuva ja sen suorittama sisäinen laillisuusvalvonta.....	25
2.1.4.4 Sisäinen laillisuusvalvonta puolustusvoimissa.....	26
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	28
2.2.1 Tiedustelun valvontalainsäädäntö ja -järjestelmä eräissä Euroopan maissa.....	28
2.2.1.1 Yleistä ulkomaisen lainsäädännön tarkastelusta.....	28
2.2.1.2 Ruotsi.....	28
2.2.1.3 Norja.....	30
2.2.1.4 Tanska.....	30
2.2.1.5 Alankomaat.....	31
2.2.1.6 Saksa.....	33
2.2.1.7 Sveitsi.....	35
2.2.1.8 Ranska.....	37
2.2.1.9 Italia.....	38
2.2.1.10 Yhteenveto ja johtopäätökset kansainvälisestä vertailusta.....	39
2.2.2 Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja EU:n oikeusjärjestys.....	41
2.2.2.1 Euroopan ihmisoikeussopimus.....	41
2.2.2.2 Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus.....	43
2.2.2.3 EU-oikeus.....	43
2.3 Nykytilan arviointi.....	46
2.3.1 Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta.....	46
2.3.2 Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonta.....	46
3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	47
3.1 Tavoitteet.....	47
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	47
3.2.1 Tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan järjestämismallit.....	47
3.2.2 Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan järjestämismallit.....	47
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	49
3.3.1 Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta.....	49
3.3.2 Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonta.....	49

4	Esityksen vaikutukset	51
4.1	Vaikutukset eduskunnan toimintaan.....	51
4.2	Vaikutukset viranomaisten toimintaan	51
4.3	Vaikutukset yksilön asemaan	52
4.4	Taloudelliset vaikutukset	53
5	Asian valmistelu	55
5.1	Valmisteluvaiheet ja -aineisto	55
5.2	Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	55
6	Riippuvuus muista esityksistä.....	56
	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	57
1	Lakiehdotuksen perustelut	57
2	Tarkemmat säännökset ja määräykset.....	75
3	Voimaantulo	75
4	Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.....	75
	LAKIEHDOTUS	
	Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta	77
	LAGFÖRSLAG	
	Lag om övervakning av underrättelseverksamheten.....	81

TIIVISTELMÄ

Työryhmän tehtävä

Oikeusministeriö asetti 17.10.2016 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella parlamentaarisen seurantaryhmän ohjauksessa tarpeellinen lainsäädäntö siviili- ja sotilasviranomaisten tiedustelutoiminnan valvonnan järjestämiseksi. Valvontajärjestelmän tuli muodostua sekä parlamentaarisesta valvonnasta että laillisuusvalvonnasta vastaavasta viranomaisesta. Valvontajärjestelmän tuli täyttää vaatimukset valvonnan tehokkuudesta ja riippumattomuudesta. Valmistelussa oli otettava huomioon Suomen kansainväliset ihmisoikeusveloitteet samoin kuin Euroopan unionin oikeusjärjestyksen veloitteet. Valmistelua tuli tarpeellisin osin koordinoita siviili- ja sotilastiedustelua valmistelevien sisäministeriön ja puolustusministeriön lainsäädäntöhankkeiden kanssa. Työryhmän tuli laatia ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon.

Eduskunnan pääsihteeri asetti 23.12.2016 eduskunnan kanslian sisäisen työryhmän valmistelemaan tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa koskevaa sääntelyä. Oikeusministeriö tarkisti 9.2.2017 oman työryhmänsä asettamispäätöstä siten, että työryhmän tehtävä rajattiin tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevan sääntelyn valmisteluun. Eduskunnan kanslian työryhmän työn valmistuttua ehdotukset sovitetaan yhteen asianmukaisella tavalla.

Tausta

Tarve siviili- ja sotilasviranomaisten tiedustelutoiminnan valvontaa koskevalle lainsäädännölle perustuu pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmaan, jonka mukaan hallitus esittää säädösperustaa ulkomaantiedustelulle ja tietoliikennetiedustelulle. Hallitus päätti strategiakokouksessaan 20.8.2015 käynnistää siviili- ja sotilastiedustelua koskevan lainsäädännön valmistelun. Hallitus linjasi, että sisäministeriö ja puolustusministeriö selvittävät tiedustelutoiminnan vaihtoehtoiset tiedonhankintakeinot ja käynnistävät siviili- ja sotilastiedustelua koskevan lainsäädännön valmistelun. Lisäksi oikeusministeriön tuli ryhtyä toimenpiteisiin perustuslain tarkistamiseksi Suomen kansainvälisten ihmisoikeusveloitteiden puitteissa siten, että lailla voidaan tarpeellisiksi katsottavien edellytysten täytyessä säätää kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Oikeusministeriön, puolustusministeriön ja sisäministeriön lainsäädäntöhankkeille asetettiin 11.12.2015 parlamentaarinen seurantaryhmä.

Oikeusministeriön 28.9.2015 asettama asiantuntijatyöryhmä sai 23.9.2016 valmiiksi mietintönsä, joka sisältää ehdotuksen perustuslain 10 §:n tarkistamiseksi (ks. oikeusministeriön työryhmämietintö 41:2016).

Sisäministeriön ja puolustusministeriön työryhmissä valmistellussa uudessa tiedustelulainsäädännössä ehdotetaan siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisille uusia merkittäviä tiedustelutehtäviä ja -toimivaltuuksia. Tämän vuoksi on tarpeellista uudistaa myös tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmä. Yksilön oikeusturvan takaamiseksi ja toiminnan luotettavuuden varmistamiseksi on välttämätöntä säännellä menettelyistä ja keinoista, joilla voidaan valvoa tiedusteluun liittyvien tiedonhankintakeinojen käyttöä tehokkaalla tavalla. Perusoikeuksien suoja sekä kansainväliset ihmisoikeusvel-

voitteet ja Euroopan unionin oikeus edellyttävät tehokasta ja riippumatonta valvontaa ja yksilön oikeusturvajärjestelyjä.

Työryhmän ehdotus

Työryhmä ehdottaa tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavan lain säätämistä. Siviili- ja sotilastiedustelun laillisuusvalvonnasta huolehtisi uusi viranomainen, tiedusteluvaltuutettu. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonta on oma erityinen tehtäväkenttänsä, joka ei ole ongelmitta sovittavissa yhteen nykyisten laillisuusvalvontaviranomaisten tehtävien kanssa. Tämän vuoksi on perusteltua, että tehtävää varten perustetaan kokonaan uusi viranomainen. Tiedusteluvaltuutetun tehtävät ja toimivaltuudet eivät rajoittaisi ylimpien laillisuusvalvojen tai muiden erityisvaltuutettujen valvontatoimivaltaa.

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 kehittämisehdotuksia toimivaltaisille ministeriöille. Tiedusteluvaltuutettu antaisi vuosittain kertomuksen toiminnastaan tiedustelutoiminnan parlamentaariselle valvontaelimelle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle. Kertomuksen ohella valtuutettu voisi viedä oma-aloitteisesti merkittäviä valvontahavaintojaan tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvontaelimen käsiteltäväksi. Tiedusteluvaltuutetulle voitaisiin tehdä kanteluja tiedustelutoiminnan laillisuuskysymyksistä. Tiedustelutoiminnan kohteena ollut tai henkilö, joka epäilee, että häneen on kohdistettu tiedustelua, voisi myös pyytää tiedusteluvaltuutettua tutkimaan häneen kohdistuneen tiedustelutoiminnan lainmukaisuuden. Tällaisen pyynnön tekeminen koskisi esimerkiksi tilanteita, joissa henkilö saa viranomaiselta tiedon häneen kohdistetusta tiedustelutoiminnasta sen jälkeen, kun tiedustelumenetelmän käyttö on päätynyt. Tällaisia jälkikäteisilmoituksia annettaisiin tiedustelun kohteille tietyistä tiedustelumenetelmistä kuten telekuuntelusta, televalvonnasta ja tietoliikennetiedustelusta.

Tiedusteluvaltuutetulle ehdotetaan vahvoja toimivaltuuksia 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 osalta ehdotetaan erityistä menettelyä, jonka mukaan valtuutettu voisi ensin antaa väliaikaisen keskeyttämis- tai lopettamismääräyksen. Tämän jälkeen asia olisi viivytyksettä saatettava luvan myöntäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tuomioistuimen olisi ratkaistava asia kiireellisesti. Valtuutettu voisi myös määrätä lainvastaisesti hankitut tiedot viipymättä hävitettäväksi. Jos tiedusteluvaltuutettu havaitsee, että valvottava on toiminut lainvastaisesti, hän voisi ilmoittaa asian toimivaltaiselle esitutkintaviranomaiselle.

Tiedusteluvaltuutetun toiminta järjestettäisiin tietosuojavaltuutetun toimiston yhteyteen. Tiedustelun laillisuusvalvonta voitaisiin näin järjestää hallinnollisesti kevyellä organisaatiolla, kun tiedusteluvaltuutettu voisi käytännössä hyödyntää tietosuojavaltuutetun toimiston hallinnollisia tukipalveluja. Tiedusteluvaltuutettu olisi toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Valtuutetun nimittäisi valtioneuvosto enintään viidek-

si vuodeksi kerrallaan. Tiedusteluvaltuutetulla olisi tarpeellinen määrä valtuutetun tehtäväalaaan perehtyneitä esittelijöitä ja muuta henkilöstöä. Valtuutettu nimittäisi itse oman henkilöstönsä.

Työryhmän ehdotukseen ei sisälly parlamentaarisen valvontajärjestelmän osuutta, joka valmistellaan erikseen eduskunnassa.

SAMMANFATTNING

Arbetsgruppens uppdrag

Justitieministeriet tillsatte den 17 oktober 2016 en arbetsgrupp med uppgift att under styrning av en parlamentarisk övervakningsgrupp bereda den lagstiftning som behövs för ordnandet av övervakningen av de civila och militära myndigheternas underrättelseverksamhet. Det är meningen att övervakningssystemet ska bestå av både parlamentarisk övervakning och en myndighet som svarar för laglighetskontrollen. Övervakningssystemet ska uppfylla kraven på att övervakningen ska vara effektiv och oberoende. I beredningen ska Finlands internationella människorättsförpliktelser och de förpliktelser som följer av Europeiska unionens rättsordning beaktas. Beredningen ska till behövliga delar samordnas med de lagstiftningsprojekt om civil och militär underrättelseinhämtning som bereds vid inrikesministeriet och försvarsministeriet. Arbetsgruppens förslag ska ha formen av en regeringsproposition.

Riksdagens generalsekreterare tillsatte den 23 december 2016 en intern arbetsgrupp vid riksdagens kansli för beredning av lagstiftningen om parlamentarisk övervakning av underrättelseverksamheten. Justitieministeriet ändrade den 9 februari 2017 beslutet om tillsättandet av sin egen arbetsgrupp så att arbetsgruppens uppgift begränsades till beredning av lagstiftningen om laglighetskontroll av underrättelseverksamheten. När arbetet för arbetsgruppen från riksdagens kansli är klart samordnas förslagen på ett ändamålsenligt sätt.

Bakgrund

Behovet av lagstiftning om övervakning av de civila och militära myndigheternas underrättelseverksamhet grundar sig på statsminister Juha Sipiläs regeringsprogram, enligt vilket regeringen lägger fram en lagstiftningsgrund för underrättelseinhämtning som avser utrikes intressen och datatrafik. Vid sitt strategimöte den 20 augusti 2015 beslutade regeringen att inleda beredningen av lagstiftningen om civil och militär underrättelseinhämtning. Enligt de riktlinjer som regeringen drog upp klarlägger inrikesministeriet och försvarsministeriet de alternativa underrättelseinlämningsmetoderna och inleder beredningen av lagstiftningen om civil och militär underrättelseinhämtning. Justitieministeriet ska dessutom vidta åtgärder för att revidera grundlagen inom ramen för Finlands internationella förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna så att det för att trygga den nationella säkerheten genom lag kan föreskrivas om nödvändiga begränsningar i skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden, när de förutsättningar som ska anses vara behövliga är uppfyllda. För justitieministeriets, försvarsministeriets och inrikesministeriets lagstiftningsprojekt tillsattes en parlamentarisk uppföljningsgrupp den 11 december 2015.

Den sakkunniggrupp som justitieministeriet tillsatte den 28 september 2015 fick sitt betänkande klart den 23 september 2016. Betänkandet innehåller ett förslag till ändring av 10 § i grundlagen (se justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 41:2016).

I den nya lagstiftningen om underrättelseinhämtning som beretts av arbetsgrupperna vid inrikesministeriets och försvarsministeriet föreslås det i fråga om underrättelseinhämtning nya och anmärkningsvärda uppgifter och befogenheter för de civila och

militära underrättelsemyndigheterna. På grund av detta behöver också övervakningssystemet för underrättelseverksamheten reformeras. För att garantera individens rättsskydd och säkerställa verksamhetens tillförlitlighet är det nödvändigt att reglera de förfaranden och metoder genom vilka användningen av informationsinhämtningsmetoder i anknytning till underrättelseinhämtning effektivt kan övervakas. Skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna samt de internationella människorättsförpliktelserna och Europeiska unionens lagstiftning förutsätter effektiv och oberoende övervakning och rättsskyddsarrangemang för individen.

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår att en lag stiftas om övervakning av underrättelseverksamheten. En ny myndighet, underrättelseombudsmannen, ska sköta laglighetskontrollen av den civila och militära underrättelseinhämtningsmetoderna. Laglighetskontroll av underrättelseverksamheten är ett eget, speciellt verksamhetsfält som inte utan problem kan samordnas med uppgifterna för de nuvarande laglighetskontrollmyndigheterna. Därför är det motiverat att en helt ny myndighet inrättas för uppgiften. Underrättelseombudsmannens uppgifter och befogenheter begränsas inte de högsta laglighetsövervakarnas eller andra särskilda ombudsmäns övervakningsbehörighet.

Underrättelseombudsmannen ska övervaka lagenligheten vid användning av underrättelseinhämtningsmetoder och tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamheten. Ombudsmannen ska också inom sitt ansvarsområde ge akt på och bedöma hur verkningfull lagstiftningen är och för de behöriga ministerierna lägga fram de utvecklingsförslag som han eller hon anser vara behövliga. Underrättelseombudsmannen ska årligen lämna en berättelse om sin verksamhet till det parlamentariska kontrollorganet för underrättelseverksamheten, riksdagens justitieombudsman och statsrådet. Vid sidan av berättelsen kan ombudsmannen på eget initiativ föra sina relevanta iakttagelser vid övervakningen till det parlamentariska kontrollorganet för underrättelseverksamheten för behandling. Till underrättelseombudsmannen kan klagomål anföras i laglighetsfrågor som gäller underrättelseverksamheten. Den som har varit föremål för underrättelseverksamhet eller som misstänker att han eller hon har varit föremål för underrättelseinhämtning kan också be underrättelseombudsmannen undersöka lagenligheten för den underrättelseverksamhet som han eller hon varit föremål för. En sådan begäran gäller t.ex. situationer när en person av en myndighet får veta om underrättelseverksamhet som personen har varit föremål för efter det att användningen av underrättelseinhämtningsmetoden har avslutats. Personer som har varit föremål för underrättelseinhämtning ska ges sådana efterhandsmeddelanden i fråga om vissa underrättelseinhämtningsmetoder, t.ex. teleavlyssning, teleövervakning och underrättelseinhämtning som avser datatrafik.

Det föreslås kraftiga befogenheter för underrättelseombudsmannen i laglighetskontrollen. Ombudsmannen ska ha en omfattande rätt att få information samt rätt att av myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag få redogörelser om underrättelseverksamheten. Ombudsmannen ska också få utföra inspektioner i verksamhetslokaler hos myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Underrättelseombudsmannen kan bestämma att användningen av en underrättelseinhämtningsmetod ska avbrytas eller avslutas, om han eller hon anser att den övervakade har handlat lagstridigt i underrättelseverksamheten. När det gäller att avbryta eller avsluta användningen av en underrättelseinhämtningsmetod som baserar sig

på tillstånd av domstol föreslås ett separat förfarande, enligt vilket ombudsmannen först kan meddela ett temporärt föreläggande om avbrytande eller avslutande. Efter detta ska ärendet utan dröjsmål föras till den domstol som beviljat tillståndet för behandling. Domstolen ska avgöra ärendet skyndsamt. Underrättelseombudsmannen kan också bestämma att uppgifter som skaffats på ett lagstridigt sätt utan dröjsmål ska förstöras. Om underrättelseombudsmannen observerar att en övervakad har handlat lagstridigt, kan ombudsmannen anmäla ärendet till den behöriga förundersökningsmyndigheten.

Underrättelseombudsmannens verksamhet ska ordnas i anslutning till dataombudsmannens byrå. Laglighetskontrollen av underrättelseinhämtningen kan därmed ordnas med en lätt administrativ organisation, eftersom underrättelseombudsmannen i praktiken kan utnyttja de administrativa stödtjänsterna vid dataombudsmannens byrå. Underrättelseombudsmannen är självständig och oberoende i sin verksamhet. Ombudsmannen utnämns av statsrådet för högst fem år i sänder. Underrättelseombudsmannen ska ha ett behövligt antal föredragande, som ska vara förtrogna med ombudsmannens uppgiftsområde, och annan personal. Ombudsmannen utnämner själv sin personal.

I arbetsgruppens förslag ingår inte del som gäller det parlamentariska övervakningssystemet, utan den bereds separat i riksdagen.

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI

Esityksen pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki tiedustelutoiminnan valvonnasta. Uudella lailla järjestettäisiin sotilas- ja siviilitiedustelun parlamentaarinen valvonta ja laillisuusvalvonta.

Tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa harjoittaisi [-].

Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta huolehtisi uusi viranomainen, tiedusteluvaltuutettu. Valtuutetun tehtävänä olisi valvoa tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa. Tiedusteluvaltuutettu antaisi vuosittain kertomuksen toiminnastaan tiedustelutoiminnan parlamentaariselle valvontaelimelle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle. Valtuutettu voisi myös viedä oma-aloitteisesti merkittäviä valvontahavaintojaan tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvontaelimen käsiteltäväksi.

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

Tiedusteluvaltuutettu toimisi tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä ja olisi toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Valtuutetun nimittäisi valtioneuvosto enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Tiedusteluvaltuutetulla olisi tarpeellinen määrä henkilöstöä, jonka valtuutettu itse nimittäisi.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan x päivänä xkuuta 20xx. Esitys liittyy vuoden 20xx valtion talousarvioesitykseen.

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 ehdotti 23.9.2016 julkaistussa mietinnössään, että perustuslain 10 §:ään lisättäisiin uusi 4 momentti seuraavasti: ”Lailta 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 sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.” (Oikeusministeriön työryhmämietintö 41:2016.)

Puolustusministeriön 1.10.2015 asettamassa hankkeessa valmisteltiin ehdotus sotilastiedustelusta annettavaksi laiksi (puolustusministeriön mietintö x:2017). Sisäministeriön samanaikaisesti asettamassa hankkeessa valmisteltiin puolestaan ehdotus siviilitiedustelulainsäädännöksi (sisäministeriön mietintö x:2017).

Oikeusministeriön, puolustusministeriön ja sisäministeriön lainsäädäntöhankkeet toteutettiin 11.12.2015 asetetun parlamentaarisen seurantaryhmän ohjauksessa.

Oikeusministeriö asetti lisäksi 17.10.2016 työryhmän valmistelemaan parlamentaarisen seurantaryhmän ohjauksessa lainsäädäntöä siviili- ja sotilasviranomaisten tiedustelutoiminnan valvonnan järjestämiseksi. Eduskunnan pääsihteeri asetti 23.12.2016 eduskunnan kanslian sisäisen työryhmän valmistelemaan tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa koskevan sääntelyn. Oikeusministeriö tarkisti 9.2.2017 oman työryhmänsä asettamispäätöstä siten, että työryhmän tehtävä rajattiin tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevan sääntelyn valmisteluun. Eduskunnan kanslian työryhmän työn valmistuttua ehdotukset sovitetaan yhteen asianmukaisella tavalla.

Sotilas- ja siviilitiedustelun lainsäädäntöä on valmisteltu samaan aikaan tämän tiedustelun 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.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

2.1.1 Tiedustelutoiminnan käsitteet ja sääntely

Tiedustelutoiminnan ja sen valvonnan nykytilan hahmottaminen edellyttää aihepiirin 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, tiedonhankintalakyöryhmän mietintö, puolustusministeriö, 2015, s. 15). Tiedontarpeet kohdistuvat esimerkiksi turvallisuusympäristön kehitykseen ja valtiojärjestystä 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, tiedonhankintalakyöryhmän mietintö, puolustusministeriö, 2015, s. 16.)

Sisäministeriön hallinnonalan viranomaiset vastaavat Suomessa kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien siviililuonteisten uhkien torjunnasta. Suojelupoliisi suorittaa toimialallaan tehtävänsä 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 §.) 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 pakkokeinolaisissa (806/2011). Poliisilain 4 luvussa säädetään teknisestä valvonnasta ja poliisin tiedonsaantioikeuksista ja 5 luvussa salaisista tiedonhankintakeinoista. (Ks. siviilitiedustelusta tarkemmin Suomalaisen tiedustelulain-

säädännön suuntaviivoja, tiedonhankintalakitöryhmän mietintö, puolustusministeriö, 2015, s. 16; sisäministeriön mietintö x: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 ulkomaalaiset sotilasorganisaatiot.

Puolustusministeriön hallinnonalalle kuuluva puolustusvoimien tiedustelu- ja valvontajärjestelmä seuraa Suomen turvallisuusympäristön kehitystä, määrittää ympäristön muutoksia ja tuottaa tietoa vallitsevasta tilanteesta. Järjestelmä antaa valtionjohdolle 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 yleistoi- mivaltaa 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 yleistoi- mivallan kanssa, mutta ei rajoita suojelupoliisin yleistoi- mivaltaa. Suojelupoliisi vastaa puolustusvoimien sotilasvastatiedustelussa esille tulleen rikoksen selvittämisestä. (Ks. sotilastiedustelusta tarkemmin Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja, tiedonhankintalakitöryhmän mietintö, puolustusministeriö, 2015, s. 17, 25–26, 30; puolustusministeriön mietintö x: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 rikoksenteko-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, tiedonhankintalakitöryhmän 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. Sisäministeriön ja puolustusministeriön asettamissa hankkeissa onkin ehdotettu siviili- ja sotilastiedustelulle uusia laintasoisia toimivaltuuksia.

Sisäministeriössä on valmisteltu ehdotus siviilitiedustelulainsäädännöksi. Tavoitteena oli laatia ehdotus hallituksen esitykseksi, jolla luotaisiin sisäministeriön hallinnonalalla säädösperusta ulkomaan henkilötiedustelulle, tietojärjestelmätiedustelulle ja tietoliikennetiedustelulle. Siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevassa esityksessä ehdotetaan säädettäväksi poliisilakiin uusi 5 a luku sekä laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa. Esityksessä säädettäisiin viranomaisten käytössä olevista tiedustelumenetelmistä, toimivaltuuksien käytöstä päättämisestä sekä tiedustelutoiminnassa noudatettavista periaatteista ja tämän toiminnan sisäisestä valvonnasta. Esityksessä ehdotetaan ulkomaan tiedustelutoimivaltuuksien ohella säädöspohjaa kotimaassa käytettävälle tiedustelutoimivaltuuksille. Näin ollen ainoana siviilitiedusteluviranomaisena toimiva suojelupoliisi voisi käyttää poliisilain 5 a luvun toimivaltuuksia myös Suomessa. Henkilötiedustelua ja tietojärjestelmätiedustelua koskeva 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 valmisteleman esityksen tavoitteena on puolestaan saattaa puolustusvoimien tiedustelua koskeva lainsäädäntö ajan tasalle sekä täyttää perustuslaista ja Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista johtuvat vaatimukset. Tavoitteena on parantaa puolustusvoimien tiedonhankintaa puolustusvoimien tehtäviin liittyvistä vakavista kansainvälisistä uhista siten, että puolustusvoimilla olisi toimivaltuudet ulkomaan henkilötiedusteluun ja tietojärjestelmätiedusteluun sekä tietoliikennetiedusteluun. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sotilastiedustelusta. Laissa säädettäisiin sotilastiedustelun kohteista ja tiedustelutoiminnassa noudatettavista periaatteista sekä toiminnan ohjauksesta ja sisäisestä valvonnasta. Sotilastiedusteluviranomaisia olisivat puolustusvoimien pääesikunta ja tiedustelulaitos. Sotilastiedustelusta annettavassa laissa säädettäisiin viranomaisten käytössä olevista tiedustelumenetelmistä ja toimivaltuuksien käytöstä päättämisestä sekä tiedustelutiedon ilmoittamisesta, tiedustelukielloista, kansainvälisestä yhteistyöstä ja tietojen rekisteröimisestä.

Perustuslakisääntelyn tarkistamista valmistellut oikeusministeriön työryhmä korosti mietinnössään sitä, että tavallisen lain tasolla on säädettävä riittävästä oikeusturva- ja valvontajärjestelystä. Näiden vaatimusten mukaisesti tiedustelutoiminnan valvonnan tulisi olla tehokasta ja asianmukaisesti järjestettyä. (Oikeusministeriön työryhmämietintö 41/2016, s. 50.)

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 toimialaansa kuuluvasta asiasta. Valiokunta voi selvityksen johdosta antaa asiasta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle.

Nykyisin eduskunnan valiokunnista perustuslaki-, ulkoasiain-, hallinto- ja puolustusvaliokunnat kohdistavat suojelupoliisiin 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 perustuu pikemminkin tapauskohtaisuuteen ja siihen, että valiokunta järjestää asiantuntijakuulemisia tietyistä teemoista. Hallintovaliokunnan vuorovaikutusta suojelupoliisin ja muiden poliisitoiminnan yksiköiden kanssa voidaan puolestaan luonnehtia tiiviiksi. 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, keskeisimpiä toimintamuotoja ovat kantelujen tutkiminen, omat aloitteet ja tarkastustoiminta. 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 vi-rastossa yksi suurimmista asiaryhmistä. Suojelupoliisia koskevia asioita on kuitenkin ollut varsin vähän. Ylimmistä laillisuusvalvojistta tiedustelutoiminnan valvontaa suorittaa nykyään ennen kaikkea oikeusasiamies. Poliisin toimintaan kohdistuvassa oikeusasiamiehen valvonnassa korostuu salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhan-

kinnan 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 §.) Säädettyä ehdotetun poliisilain uuden 5 a luvun 56 §:n 2 momentin mukaan sisäministeriön olisi annettava oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus poliisilain 5 a luvussa tarkoitettusta tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta.

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. Sotilaskurinpidosta 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 peitetointia varten oma jaksonsa (PeVM 15/2002 vp). Perustuslakivaliokunta on useita kertoja todennut, että oikeusasiamiehellä 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 säädöstasolla 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 laillisuusvalvojien 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 mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa yhdenvertaisuuslain (1325/2014) noudattamista sen mukaan kuin sanotussa laissa säädetään sekä yleisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää. Lisäksi valtuutettu toimii kansallisena ihmiskaupparaporttoijana. Tehtäviensä hoitamiseksi valtuutettu laatii ja teettää selvityksiä, julkaisee raportteja sekä tekee aloitteita, antaa neuvoja ja lausuntoja sekä edistää tietotusta, 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 kaikkea 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. laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa, 761/2003, 45 §:n 2 momentti). Tarkastuspyynnön perusteella henkilö saa vain sellaisia tietoja, joihin hänellä on asianosaisjulkisuuden nojalla oikeus (HE 66/2010 vp, s. 41). Käytännössä valtuutettu ilmoittaa tarkastuspyynnön tehneelle, onko asiassa tarkastuksen perusteella ilmennyt huomautettavaa. Tietosuojavaltuutettu on tehnyt vuosittain yhdestä kymmeneen tarkastusta 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 hallintokantelu- 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 suojelupoliisin päällikölle ja 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 jatko-tarkastus.

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. Toiminnan laillisuudesta vastaa tulosityksikön päällikkö ja lähiesimies sekä jokainen muukin suojelupoliisin virkamies. Strategista toimintaa johtava apulaispäällikkö vastaa laillisuusvalvonnan ohjauksesta. Laillisuusvalvonnan käytännön järjestämisestä vastaa tehtävään määrätty virkamies.

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 ilmoitetaan viipymättä suojelupoliisin päällikölle. Tarkastushavaintojen käsittely, määrättävät toimenpiteet ja toimenpiteiden toteutuksen seuranta dokumentoidaan. 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 salaisten 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 (2020/2012/318) eräiltä osin. Ohjeistuksen mukaan jokainen virkamies ja työntekijä on velvollinen käsittelemään henkilötietoja vain lain sallimiin tarkoituksiin ja lain edellyttämällä tavalla. Ohjeistuksessa on edellytetty virastojen ja laitosten päälliköiltä rekisterinpidon ja henkilötietojen käsittelyn valvonnan järjestämistä. Virastoissa on myös oltava riittävä ohjeistus tietoturva- ja tietosuojarikkomusten havaitsemiseksi ja selvittämiseksi. Havaittuihin epäkohtiin henkilörekistereiden käytössä ja henkilötietojen käsittelyssä on puuttava viipymättä. Vähintään kerran vuodessa järjestetään myös suojelupoliisin laillisuusvalvonnan ja laadunvalvonnan tapaaminen. Laadunvalvonnasta on olemassa oma sisäinen ohjeistus. Laadunvalvojat tarkastavat kaikki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (761/2003) 5 §:ssä tarkoitettuun tietojärjestelmään laaditut henkilö- ja organisaatiolomakkeet sekä niihin linkitetyt asiakirjat. Muiden asiakirjojen tarkastamisesta laaditaan vuosittainen tarkastussuunnitelma. Laadunvalvonnassa kiinnitetään erityistä huomiota muun muassa henkilörekisteröinnin lainmukaisuuteen.

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 pakkokeinolaissa ja poliisilaissa 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 sotilaskurinpidosta 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 sotilaskurinpidosta 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 sektorijohtaja 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 laillisuuskyseksiin liittyviä aloitteita ja kysy-

myksiä. 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 yleislalla (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 puolustusvoimat (Försvarsmakten), puolustusvoimien radiolaitos (Försvarets radioanstalt, FRA), puolustusvoimien materiaalilaitos (Försvarets materielverk, FMV) ja kokonaismaanpuolustuksen tutkimusinstituutti (Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI), jotka ovat puolustusministeriön (Försvarsdepartementet) alaisia. Ruotsin hallitus linjaa tätä toimintaa. Hallituksen nimeämät viranomaiset voivat hallituksen päättämässä puitteissa 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 viran-

omaisilla 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 parlamenttiryhmiä asettamista ehdokkaista. Jäsenet ovat yleensä olleet entisiä kansanedustajia. SIUNin toimintaa tukee pysyvä sihteeristö. 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 tietosuojavaltuutetulle. Ennen tällaisten ilmoitusten tekemistä SIUNin on neuvoteltava asianosaisen tiedusteluviranomaisen kanssa.

SIUNille on osoitettu lisäksi signaalitiedustelun valvontatehtäviä. Signaalitiedustelussa käytettävät hakuehdot hyväksyy puolustustiedustelutuomioistuin (Försvarsunderrättelsesdomstolen). 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 signalspaning 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 (Integritetsskyddsråd), jonka tehtävänä on valvoa yksityisyyden suojan toteutumista. Neuvosto raportoi havainnoistaan signaalitiedustelupalvelun johdolle ja tarvittaessa SIUNille. Neuvostossa on kolme jäsentä, jotka nimittää Ruotsin hallitus. Tietosuojavaltuutettu (Datainspektionen) 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-tjenesteen 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-tjenesteen 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-, overvåknings- 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-, overvåknings- og sikkerhetstjeneste) toiminnassa. EOS-valtuuskunta valvoo PST:n ja E-tjenesteen 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 riippumaton 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.

2.2.1.4 Tanska

Tanskan sisäisestä kansallisen turvallisuuden ylläpitämisestä huolehtii turvallisuuspoliisi (Politiets Efterretningstjeneste, PET). PET:n toiminnasta on säädetty oma lakinsa (Lov om Politiets Efterretningstjeneste, nr. 602 af 12. juni 2013). Ulkomaan-tiedustelusta vastaa puolestaan puolustusvoimien tiedustelupalvelu (Forsvarets Efterretningstjeneste, FE). Myös FE:n tehtävistä, toimivaltuuksista ja toiminnan valvonnasta säädetään erillisessä laissa (Lov om Forsvarets Efterretningstjeneste, nr. 604

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 Efterretningstjenesterne), 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 valiokunnan 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 puolustusministereille, jotka puolestaan esittelevät sen kansankäräjien tiedustelupalveluvaliokunnalle. Ministereillä 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 Inlich-

tingen- en Veiligheidsdienst, MIVD). AIVD toimii sisäministeriön ja MIVD puolustusministeriön alaisuudessa. Organisatorisesti palvelut toimivat erillään, mutta palveluilla on myös yhteisiä elimiä kuten vuonna 2014 perustettu signaalitiedustelu-yksikkö. Toiminnasta vastaavat ministerit antavat vuosittain kertomuksen tiedustelupalveluiden toiminnasta parlamentin (Staten-Generaal) molemmille kamareille. Lisäksi ministeriereille 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 budjetointiin. 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 valtiosalaisuuksia. 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 edustajainhuoneelle 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. Tässä riippumattomassa komissiossa on kolme jäsentä, jotka valitsee pää-, sisä- ja puolustusministereistä koostuva ministeriryhmä parlamentin edustajainhuoneen esittämästä ehdokaslistasta. Kahdella jäsenellä tulee olla oikeustieteellinen jatkotutkinto. Jäsenten toimikausi on kuusi vuotta ja jäsen voidaan valita uudelleen vain kerran. Valvontakomitealla on pysyvä sihteeristö.

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 veiligheidsdiesten 2002) 2.12.2013 luovuttamassa mietinnössä. Sisä- ja puolustusministeriöt ovat ryhtyneet toimiin Dessensin mietinnössä esitettyjen ehdotusten toteuttamiseksi. Alkuperäistä lakiesitystä on muutettu poliittisen keskustelun jälkeen, mutta uutta esitystä ei ole kuitenkaan vielä virallisesti annettu. Hallituksen tavoitteena oli antaa uusi ehdotus parlamentille vuoden 2016 loppuun mennessä. 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.

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, ja 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 parlamentarisesta 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 säädetyt 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 pätevyityneestä puheenjohtajasta sekä kolmesta jäsenestä ja neljästä varajäsenestä. Heidät nimitetään 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.

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 ennakoon tiedon eräistä turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden yksittäisistä operaatioista. Muita valvovia tahoja ovat tietosuojavaltuutettu (Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit) ja BND:tä valvova liittokanslerinvirasto.

Saksan liittopäivät hyväksyi 21.10.2016 kaksi lakia tiedustelupalveluiden uudistamisesta. On odotettavissa, että asiasta valitetaan perustuslakituoimioistuimeen. Uudistuksen ytimessä on tiedustelupalveluiden valvonta. Uudistusta tukevan näkemyksen mukaan parlamentaarinen valvonta ei ole toiminut, koska valiokunnalla ei ole ollut riittäviä valvontaresursseja. Uuden lainsäädännön mukaan BND:ta valvomaan perustettaisiin itsenäinen paneeli, joka koostuisi julkisesta syyttäjistä ja kahdesta tuomarista. Lisäksi parlamentaarisen valvonnan vahvistamiseksi nimitettäisiin pysyvä edustaja viideksi vuodeksi kerrallaan. Nimityksen tekisi tiedustelupalvelun valvonnasta vastaava valiokunta. Ehdotuksen mukaan paneeli tutkisi mahdolliset syytökset tiedustelupalvelun toimivallan väärinkäytöstä. Sillä olisi myös oikeus tehdä tiedustelutoimintaan kohdistuvia pistokokeita. Uudet säädökset parantaisivat lisäksi niiden tiedustelupalvelun työntekijöiden suojaa, jotka ilmiantavat mahdollisia väärinkäytöksiä. Tiedustelupalvelun johtajaa kuultaisiin vuosittain salaisten kuulemistilaisuuksien sijasta jatkossa julkisesti.

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 laissa sisäisen turvallisuuden turvaamisen keinoista (Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit, 21. März 1997, AS 1998 1546, BWIS) ja laissa siviilitiedustelusta (Bundesgesetz über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes, 3. Oktober 2008, AS 2009 6565, ZNDG).

Sveitsin parlamentti hyväksyi syyskuussa 2015 lakiesityksen uudesta tiedustelulaista (Bundesgesetz über den Nachrichtendienst, 25. September 2015). Laista järjestettiin 25.9.2016 kansanäänestys, jossa laki hyväksyttiin. Uusi tiedustelulaki tulee voimaan 1.9.2017. Tiedustelulaki korvaa lain sisäisen turvallisuuden turvaamisen keinoista ja lain siviilitiedustelusta. Uusi laki määrittää NDB:n toimenkuvaa ja muuttaa tiedustelun toimivaltuuksia. Merkittävimmät muutokset ovat yksityisissä tiloissa tapahtuvan valvonnan salliminen, maan rajat ylittävän tietoliikenteen valvonnan järjestäminen sekä sotilastiedustelun toimivaltuuksien laajentaminen. Pääosiltaan parlamentaarisen ja muun valvonnan vaiheet ja osatekijät vastaavat voimassa olevaa lainsäädäntöä. Keskeisenä muutoksena on se, että puolustusministeriön yhteydessä toimivasta sisäisen tiedustelupalvelun valvontaosastosta (Nachrichtendienstliche Aufsicht, NDA) säädetään nyt ensi kertaa laissa. Valvontaosaston toimivaltaa lisätään.

NDB:n ja MND:n parlamentaarisenä 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 (Bundesgesetzes 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 käsityksensä 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 BWIS- ja ZNDG-laeissa vahvistettu liittoneuvoston toimivalta tarkastaa koko tiedustelupalvelutoiminnan lainmukaisuus, tarkoituksenmukaisuus ja tehokkuus. Kuitenkin myös puolustusministeriön valvontaosasto ja valvontavaliokunta veloitetaan 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 tehtävänä on uuden lain voimaan astuessa perustaa riippumaton, hallinnollisesti puolustusministeriöön kuuluva valvontaviranomainen valvomaan sekä tiedustelupalvelun että kantonien toimeenpanoviranomaisten ja kaikkien tiedustelupalvelun antamia tehtäviä hoitavien kolmansien osapuolten toimintaa. Laki velvoittaa valvontaviranomaista tekemään toiminnastaan julkisen selonteon puolustusministeriölle vuosittain. 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 tiedustelulaille Sveitsin liittoneuvosto saa oikeuden asettaa riippumattoman valvontaelimen (Unabhängige Kontrollinstanz, UKI) tarkastamaan signaalitiedustelun lainmukaisuutta. Taustalla on se, että Sveitsissä on tarkoitus säätää tietoliikenne-

kaapeleihin kohdistuvasta tiedustelusta. Hallitus määrää valvontaelimen kokoonpanosta ja organisaatiosta. Valvontaelimen jäsenten toimikausi on neljä vuotta. Valvontaelimelle tulee kuulumaan sekä ennakkollisia että jälkikäteisiä laillisuusvalvonta-tehtäviä. 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 tietosuojavaltuutetun (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 suoraan. 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 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 pyydettävä 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 enemmistöpäätöksellä (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.

2.2.1.9 Italia

Italian tiedustelurakenne 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 parlamentaarisesta 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 tarkastusoikeudet. 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 parlamentaarisen 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 kamarin 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 perusoikeusviraston (European Union Agency for Fundamental Rights) raportin (Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU, 2015) mukaan EU-jäsenvaltioista vain Irlannilla, Maltalla,

Portugalilla ja Suomella ei ole tiedustelutoimintaa valvovaa parlamentaarista toimielintä (*committee*). Raportissa todetaan myös, että Ruotsin ohella Kyproksella ja Kreikalla ei ole erityistä parlamentaarista valvontaelintä; 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 laillisuudenvilvontaa harjoittava asiantuntijaelin. 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. Parlamentaarilla 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 parlamentaarille 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 minis-

terin 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 tietosuojavaltuutetun valvontatoimivaltaa.

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

Kaikkiaan tiedustelutoiminnan ja sen valvonnan sääntelytarkkuus ja järjestämistapa vaihtelee maittain. Ylipäänsä kansalliset checks and balances -järjestelyt ja valtiolliset järjestelmät kaikkien osien 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 tulkittu erityisesti ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa yksityiselämän suojasta ja 13 artiklaa tehokkaista oikeussuojakeinoista.

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 tarkkailuvaltuuksien 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 parlamentaarille 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 ratkaisulla 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 kantelu-oikeus 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 v. Saksa; 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 ratkaisuilla voi olla merkitystä myös kansallisille tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmille asetettaville vaatimuksille. (Ks. Big Brother Watch & muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta; Bureau of Investigative Journalism & Ross v. Yhdistynyt Kuningaskunta; Human Rights Organisations & muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta.)

2.2.2.2 Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan 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 kunniaansa 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 määräaikaisraportoinnin yhteydessä. Yhdysvaltojen neljättä määräaikaisraporttia koskevissa kommentteissaan 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, United Nations, 23.4.2014.)

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 ulkopuolellaakin 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 perhe-elämäänsä, 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 rikostutkinnan suojaamiseksi. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa mainituista rajoitusedellytyksistä erityisesti suhteellisuusperiaate on kytkeytynyt oikeussuoja- ja valvontakysymyksiin. Tehdessään suhteellisuusperiaatteen mukaista arviointia tietosuojaa koskevissa asioissa EU-tuomioistuin on kiinnittänyt huomiota muiden seikkojen ohella arvioinnin kohteena olevan järjestelyn valvontaan ja käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen riittävyteen.

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 sisältää joukon henkilötietojen suoja 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 artikla 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 -tuomiossa EU-tuomioistuin luetteli useita aineellisia ja menettelyllisiä seikkoja, jotka tulisi ottaa huomioon tietojen säilyttämistä 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 ennakoivalvontaa on pidettävä edellytyksenä sille, että toimivaltaiset viranomaiset voivat saada kyseisiä tietoja. EU-tuomioistuimen mukaan toimivaltaisten kansallisten viranomaisten oikeus saada säilytettyjä 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 estämis-, selvittämis- 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 säilytettyjä tietoja, tiedottavat tästä asianomaisia henkilöitä sovellettavien kansallisten menettelyjen mukaisesti. Tiedoksiannon tulee tapahtua heti, kun se ei vaaranna kyseisten viranomaisten suorittamia tutkimuksia. Tämä tiedottaminen todettiin välttämättömäksi, jotta yksilöillä on mahdollisuus käyttää oikeussuojakeinoja. (Tele2 Sverige, C-203/15, C-698/15.)

2.3 Nykytilan arviointi

2.3.1 Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta

2.3.2 Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonta

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 uudelaisiin uhkiin vastaamiseksi sisäministeriön ja puolustusministeriön valmisteluhankkeissa on ehdotettu siviili- ja sotilasviranomaisille 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 eritoten siviili- ja sotilasviranomaisten lisääntyvien tiedusteluvaltuuksien vuoksi.

Siviili- ja sotilasviranomaisten toiminnan valvonnassa painottuvat jo nykyisin monenlaiset valvonnan muodot päivittäisestä esimiesjohtamisesta aina riippumattomaan ulkopuoliseen laillisuusvalvontaan. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonta jakautuu nykyisin hallinnonalan sisäiseen laillisuusvalvontaan ja ylimpien laillisuusvalvojen sekä erityisvaltuutettujen harjoittamaan valvontaan. Suomessa ei ole erityistä tiedustelutoiminnan laillisuusvalvojaa. Viranomaisille ehdotetut uudet tiedustelutoimivaltuudet edellyttävät tehokasta ja riippumatonta valvontajärjestelmää.

Vaatus tiedustelutoiminnan asianmukaisesta valvonnasta seuraa myös kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista, Euroopan unionin oikeudesta ja perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä. Tiedustelutoimivaltuuksissa puututaan luottamuksen viestin salaisuuden suojaan. Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluva oikeusturvavaatimus edellyttää, että sääntelyssä on huolehdittava riittävästä oikeusturva- ja valvontajärjestelystä. 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 ihmisoikeusvelvoitteiden ja Euroopan unionin oikeusjärjestyksen asettamat vaatimukset. Esityksessä pyritään lisäksi järjestämään tiedustelutoiminnan valvonta hallinnollisesti kevyellä valvontaorganisaatiolla.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

3.2.1 Tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan järjestämismvaihtoehdot

3.2.2 Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan järjestämismvaihtoehdot

Tiedusteluviranomaisten toimivaltuuksien lisäämisen vuoksi on aiheellista tehostaa myös 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. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan tehostamisella voidaan osaltaan vastata tähän tarpeeseen.

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 systeemivirheitä 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.

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 sisällyttäisi tiedustelutoiminnan uusia valvontavaltuuksia. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan järjestämisestä oikeusasiamiehen tehtäväksi ei voida pitää asianmukaisena myöskään siksi, että tästä aiheutuisi päällekkäistä toimivaltaa tiedustelutoiminnan valvonnan ja yleisen laillisuusvalvonnan välille (esimerkiksi kantelet). 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 erityisalojen laillisuusvalvontatehtävä on säädetty erityisvaltuutetuille kuten tietosuojavaltuutetulle, tasa-arvovaltuutetulle ja yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Erityisvaltuutetuista tiedustelutoimintaan läheisesti liittyviä valvontavaltuuksia on ennen kaikkea 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 viranomainen. 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 tiedusteluvaltuutetun viran perustamista. Tiedusteluvaltuutettu tarvitsisi toimintaansa varten tarpeellisen määrän valtuutetun tehtäväalaaan perehtyneitä esittelijöitä ja muuta henkilökuntaa. Tämä valvontatoiminta voitaisiin organisoida joko omaksi toimistokseen tai jonkin jo olemassa olevan erityisvaltuutetun toimiston yhteyteen. Näistä vaihtoehtoista luontevimmaksi on katsottava tiedusteluvaltuutetun toiminnan organisoiminen tietosuojavaltuutetun toimiston yhteyteen. Tällä tavoin tiedustelutoiminnan ulkoinen laillisuusvalvonta voitaisiin järjestää hallinnollisesti mahdollisimman kevyellä ja taloudellisesti tehokkaalla organisaatiolla.

Tiedusteluvaltuutetun viran perustamisella ei rajattaisi ylimpien laillisuusvalvojien tai tietosuojavaltuutetun valvontatoimivaltaa. Ylimpien laillisuusvalvojien asema eräänlaisina valvonnan valvojina suhteessa erityisvaltuutettuihin säilyisi. Tämä laillisuusvalvonnan kokonaisuus huomioon ottaen olisi perusteltua säätää tiedusteluvaltuutetulle velvollisuus vuosikertomuksen antamiseen tiedustelutoiminnan parlamentaariselle valvontaelimelle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki tiedustelutoiminnan valvonnasta. Tällä uudella lailla järjestettäisiin sotilas- ja siviilitiedustelun parlamentaarinen valvonta ja laillisuusvalvonta.

3.3.1 Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta

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 tehtäväalaaan perehtyneitä esittelijöitä ja muuta henkilöstöä. Valtuutettu nimittäisi virkamiehet ja ottaisi palvelukseen muun henkilöstön.

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 toimivaltaisille ministeriöille. Tiedusteluvaltuutettu antaisi vuosittain kertomuksen toiminnastaan tiedustelutoiminnan parlamentaariselle valvontaelimelle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle. Kertomuksen ohella valtuutettu voisi viedä oma-aloitteisesti merkittäviä valvontahavaintojaan tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvontaelimen käsiteltäväksi. Yksilöille säädettäisiin oikeus kannella tiedusteluvaltuutetulle tiedustelutoiminnan laillisuuskysymyksistä. Lisäksi yksilöille 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 päätynyt. Tällaisia jälkikäteisilmoituksia annettaisiin tiedustelun kohteille tietyistä tiedustelumenetelmistä kuten telekuuntelusta. Vastaava 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 esitutkintaviranomaiselle, jos hän havaitsee, että valvottava on toiminut lainvastaisesti.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Vaikutukset eduskunnan toimintaan

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksessä ehdotetaan tiedusteluvaltuutetun viran ja toiminnon perustamista. Kyse olisi uudesta valtion viranomaisesta, jonka perustamisen tarkoituksena olisi järjestää 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, tietosuojavaltuutettu 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 haettaisiin hallinnollisia synergiaetuja 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 salassapitonäkökohdat vaarannu. Kyse olisi hallinnon hoitamisesta yhteisesti niissä asioissa, joihin ei liity salassapitoon 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 laillisuusvalvojen tehtäviä tai valvontatoimivaltaa. Eduskunnan oikeusasiamiehen erityistehtävät salaisen tiedonhankinnan ja salaisten pakokokeinojen 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 kehittämissuhteita 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 keskinäisesti koordinoita. 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. 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 kärjäoikeus) tehtäväksi tulisi käsitellä kiireellisesti lupaan perustuvan tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämistä tai lopettamista koskeva tiedusteluvaltuutetun väliaikainen määräys.

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 laillisuusvalvonnan asianmukainen järjestäminen edellyttäisi riittävää resursointia. Yhtäältä tiedusteluvaltuutetun toiminnolle osoitettavien voimavarojen tulisi olla oikeassa suhteessa sille säädettyjen tehtävien kanssa. Toisaalta kyse olisi uudesta pysyvästä valtion viranomaisesta, jonka työtehtävien todellisesta määrästä ei ole vielä tietoa tai kokemusta. Tiedusteluvaltuutetun viran ja toiminnon perustamisesta ja ylläpitämisestä aiheutuvat taloudelliset vaikutukset olisivat monilta osin pysyviä ja toistuvia. Kaikkia taloudellisia vaikutuksia ei kuitenkaan ole vielä mahdollista arvioida täsmällisesti.

Tiedusteluvaltuutetun viran ja toiminnon perustamisesta syntyisi taloudellisia vaikutuksia ennen kaikkea henkilöstö-, yleishallinto-, toimitila- ja tietojärjestelmäkuluina. Näistä henkilöresursseja koskevat menot ovat arvioitavissa tarkimmin mutta kuitenkin nekin vain suuntaa-antavasti. Alkuvaiheessa tiedusteluvaltuutetun toimintoon arvioidaan tarvittavan valtuutetun lisäksi kaksi päätoimista asiantuntijavirkamiestä esittelijöinä sekä yksi päätoiminen assistentti tiedusteluvalvonnan hallinnollis-teknisenä tukihenkilönä. Valtuutetun palkkaamisesta henkilöstösivukuluineen aiheutuisi noin 105 000–120 000 euron vuosittainen määrärahatarve. Esittelijän palkkaamisen vuosittainen kustannus (vaativuustaso 17–21) olisi noin 70 000–90 000 euroa henkilöstösivukuluineen. Sihteerin (vaativuustaso 10–12) osalta vastaava määrärahatarve olisi noin 45 000–50 000 euroa. Nämä kokonaispalkkasummat sisältävät vuositasolla henkilön kuukausipalkat, lomarahat ja työnantajakulut. Budjettivalmistelussa yleensä käytetyn luvun, 80 000 euroa/htv, perusteella laskettuna tiedusteluvaltuutetun toiminnon vuosittaiset kokonaispalkkamenot (yhteensä 4 htv) olisivat 320 000 euroa. Nämä henkilöstökulut olisivat pysyviä, mutta toiminnan vakiinnuttua henkilöstöresurssien tarvetta voitaisiin arvioida uudelleen.

Tiedusteluvaltuutetun toiminnon olisi tarkoitus olla pieni ja toiminnaltaan tehokas laillisuusvalvontayksikkö, joka pyrittäisiin järjestämään hallinnollisesti mahdollisimman kustannustehokkaasti. Tiedusteluvaltuutetun viran ja toiminnon sijoittaminen tietosuojavaltuutetun toimiston yhteyteen sisältäisi mahdollisuuksia hallinnollisen työn kohdentamisen sekä toimitilan käytön tehostamisen kautta alentaa tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta aiheutuvia lisäkustannuksia. On kuitenkin vaikea arvioida tarkkaan, minkä suuruisia kustannusvaikutuksia esimerkiksi valtuutettujen yhteisestä hallinnosta sekä yleishallintomenoista, kuten viestintäpalveluista, mahdollisesti eräistä talous- ja henkilöstöhallinnon (tuki-)tehtävistä sekä siivous-, huolto- ja vahtimestaripalveluiden kustannuksista saavutettaisiin. Tavanomaisia toiminnan lisäkustannuksia muodostuu kuitenkin muun muassa työvälineistä, matkakuluista ja työterveyshuollosta. Tällaisiin kulueriin tulisi varata yhteensä noin 30 000 euroa vuodessa.

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 tiedossa. Suuntaa-antavana, perustamisvaiheen arviona voidaan pitää 100 000 euron määrärahatarvetta. Tiedusteluvaltuutetulla tulisi olla käy-

tettävissään 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 toimitilamuutoksiin on x euroa ja tietojärjestelmämenoihin noin 100 000 euroa. Määräraha osoitetaan momentilta 25.01.03 (Oikeusministeriön yhteydessä toimivat viranomaiset).

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Luonnos hallituksen esitykseksi on valmisteltu oikeusministeriön 17.10.2016 asettamassa työryhmässä. Työryhmän tehtävänä oli valmistella parlamentaarisen seurantaryhmän ohjauksessa lainsäädäntö siviili- ja sotilasviranomaisten tiedustelutoiminnan valvonnan järjestämiseksi. Valvontajärjestelmän tuli muodostua sekä parlamentaarisesta valvonnasta että laillisuusvalvonnasta vastaavasta viranomaisesta.

Eduskunnan pääsihteeri asetti 23.12.2016 eduskunnan kanslian sisäisen 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. Työryhmän toimikausi oli 19.10.2016–28.2.2017. Asiaa koskeva mietintö luovutettiin oikeusministeriölle 19.4.2017. Eduskunnan kanslian työryhmän työn valmistuttua ehdotukset sovitetaan yhteen asianmukaisella tavalla.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

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. Esityksen tarkoittama 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.

Tietosuojavaltuutetun asemaan ja toimistoon tulee kohdistumaan muutoksia Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämien kansallisten lainsäädäntötoimien seurauksena. Asia on parhaillaan valmisteltavana oikeusministeriön 17.2.2015 asettamassa henkilötietojen suoja koskevan kansallisen lainsäädännön tarkistamista valmisteleivassa työryhmässä, jonka tulee saada lakiehdotuksensa valmiiksi 31.5.2017 mennessä. Tietosuoja-asetusta aletaan soveltaa 25.5.2018 lähtien.

Lisäksi esityksellä on kiinteä kytkös eduskunnassa valmisteilla olevaan eduskunnan työjärjestyksen muutokseen, jolla on tarkoitus järjestää tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta. Eduskunnan työjärjestyksen muutos annetaan aikanaan puhemiesneuvoston ehdotuksena.

Esitys liittyy vuoden 20xx valtion talousarvioesitykseen.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

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 annetussa laissa (.../...) säädettyä tiedustelutoimintaa. Poliisilain 5 a luvun 1 §:n 2 momentin mukaan siviilitiedustelu olisi suoje-
lupoliisin suorittamaa tiedonhankintaa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja ylimmän valtionjohdon päätöksenteon tukemiseksi. Sotilastiedustelulla tarkoitettaisiin puolestaan sotilastiedustelusta annetussa laissa (.../...) säädettyä tiedustelutoimintaa. Sotilastiedustelusta annetun lain 1 §:n mukaan sotilastiedustelu olisi puolustusvoimien suorittamaa tiedustelutoimintaa. Lain 3 §:n mukaan sotilastiedustelun tarkoituksena olisi hankkia ja käsitellä tietoa ulkoisista uhkista ylimmän valtionjohdon päätöksenteon tueksi ja puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:ssä tarkoitettujen puolustusvoimien tehtävien suorittamiseksi.

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 laillisuusvalvojien toimivaltaa tai tehtäviä. Ylimpien laillisuusvalvojien 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 hallinnon sisäistä valvontaa ja ohjausta. Lakiehdotus ei koskisi tiedustelutoiminnan sisäistä laillisuusvalvontaa tai ohjausta, vaan niiden järjestämisessä nojaututtaisiin erilliseen poliisihallintoon ja puolustusvoimia koskevaan sääntelyyn. Tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetussa laissa säädettäisiin tiedustelutoiminnan

sisäisestä valvonnasta. Poliisilain uudessa 5 a luvussa tarkoitettua tiedonhankintaa valvoisi suojelupoliisin päällikkö ja sisäministeriö. Sisäministeriön olisi annettava eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus poliisilain 5 a luvussa säädetystä tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta. Sotilastiedustelusta annetussa laissa olisi säännökset tiedustelutoiminnan sisäisestä valvonnasta. Sotilastiedustelutoiminnan sisäistä valvontaa harjoittaisi pääesikunta. Puolustusministeriö antaisi eduskunnan oikeusasiamiehelle 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 [-] ja tiedusteluvaltuutettu. [-] harjoittaisi siviili- ja sotilastiedustelun parlamentaarista valvontaa siten kuin lakiehdotuksen 1 §:ssä ja 2 luvussa sekä muualla erikseen säädetäisiin.

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 säädetäisiin lailla vahvat toimivaltuudet sekä riippumaton ja itsenäinen asema.

Tiedusteluvaltuutettu valvoisi siviili- ja sotilastiedustelun lainmukaisuutta siten kuin lakiehdotuksen 1 §:ssä ja 3 luvussa säädetäisiin. Tiedusteluvaltuutettu valvoisi vain 1 §:ssä määriteltyä siviili- ja sotilastiedustelua. Suojelupoliisin toimivaltuudet poliisilain 5 luvun perusteella jäisivät tämän valvonnan ulkopuolelle. Lakiehdotuksella ei muutettaisi poliisilain 5 luvun mukaisten 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 luku Tiedusteluvoiminnan laillisuusvalvonta

15 §. *Tiedusteluvaltuutettu.* Pykälä 1 momentin mukaan tiedusteluvaltuutetun toimiala kattaisi yleisesti tiedusteluvoiminnan laillisuusvalvonnan sen mukaan kuin ehdotuksessa laissa säädettäisiin. Lakiehdotuksen säännöksillä perustettaisiin tiedusteluvaltuutetun toiminto tiedusteluvoiminnan 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. 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. Tiedusteluvoiminnan 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 päätösvallassa 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 ehdotuksessa laissa säädettäisiin valtuutetun oikeudesta ottaa ja nimittää itse toiminnon henkilöstö sekä hyväksyä toiminnolleen työjärjestys.

16 §. *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 valtuutetuksi nimitetty vapautuu muusta valtion tai kunnan virasta siksi ajaksi, kun hän hoitaa valtuutetun tehtävää. Ehdotus vastaa eduskunnan oikeusasiamiehestä, Ihmisoikeuskeskuksen johtajasta, tietosuojavaltuutetusta 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.

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 tietosuojavaltuutetusta ja tasa-arvovaltuutetusta säädettyä. Lisäksi edellytyksenä olisi hyvä perehtyneisyys viran tehtävään. Tiedusteluvaltuutetulla tulisi olla sellainen asiantuntemus ja osaaminen, joka mahdollistaa tämän erityistehtävän asianmukaisen hoitamisen. Laillisuusvalvonnan harjoittaminen edellyttäisi oikeudellista asiantuntemusta ja perehtyneisyyttä viranomais toiminnan lainmukaisuuskysymyksiin, mukaan lukien perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat. Tiedustelutoiminnan valvontatehtävä edellyttäisi lisäksi tiedustelutoiminnan operatiivisen tason tuntemusta ja tietojärjestelmätiedustelun valvonnan mahdollistavaa teknistä erityisosaamista. Viran tehtävänalan moninaisuuden edellyttämää poikkeuksellisen laaja-alaista asiantuntemusta voitaisiin varmistaa tiedusteluvaltuutetun 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.

17 §. Tehtävät. Pykälässä säädettäisiin tiedusteluvaltuutetun tehtävistä. Siinä avattaisiin erityisin luetelmakohdin valtuutetun tehtäväkenttää. Pykälä sisältäisi johdannossaan kuitenkin myös yleisen määrään tiedusteluvaltuutetun tehtävästä tiedustelutoiminnan laillisuuden valvojana. Pykälän 1 kohdan mukaan valtuutetun tehtävänä olisi valvoa lain noudattamista tiedustelumenetelmien käytössä. Tässä tarkoituksessa valtuutettu esimerkiksi valvoisi tiedustelumenetelmien käyttöön liittyvien tuomioistuinpöytäkirjojen noudattamista. Valtuutettu seuraisi myös muun ohella ilmoittamisvelvollisuuksia, tietojen hävittämistä ja tietojen siirtämistä koskevien säännösten toteutumista.

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, peitely 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 lähetyksen pysäyttäminen jäljentämistä varten samoin kuin tietoliikennetiedustelu. Tietoliikennetiedustelu olisi keskeinen uudentyypinen toimivaltuus, jonka valvontaan tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

Sotilastiedustelussa käytettäviä tiedustelumenetelmiä olisivat puolestaan sotilastiedustelusta annetun lain 4 ja 5 luvuissa säädetyt toimivaltuudet. Lain 4 luvussa säädettyjä tiedustelumenetelmiä olisivat tarkkailu ja suunnitelmallinen tarkkailu, peitely tiedonhankinta, tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta, tekninen laitetarkkailu, telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, peitetoiminta, tietolähdetoiminta, valeosto, paikkatiedustelu, jäljentäminen, lähetyksen jäljentäminen, lähetyksen pysäyttäminen jäljentämistä varten, radio-

signaalitiedustelu ja ulkomaan tietojärjestelmätiedustelu. Sotilastiedustelusta annetun lain 5 luvussa säädetään 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 toimivaltaisille ministeriöille tarpeelliseksi katsomiaan kehittämissuhteita. Lainsäädännön toimivuuden tarkastelu on keskeistä eritoten siksi, että siviili- ja sotilasviranomaisien 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.

Tiedusteluvaltuutettu määrittelisi valvontatoimintansa kulloisetkin painopistealueet tilanteen ja valvontatarpeiden mukaisesti. Tiedusteluvaltuutetun harjoittama laillisuusvalvonta kytkeytyisi lähelle operatiivista toimintaa. Valvonta olisi yksityiskohtaista ja yksittäistapauksia koskevaa operatiivisen toiminnan valvontaa. Tiedusteluvaltuutetun toiminnassa on kuitenkin tärkeää säilyttää ulkoisen laillisuusvalvojan rooli.

Tiedusteluvaltuutetun tulisi toimia tarpeen mukaan yhteistyössä muiden laillisuusvalvojien ja sisäisen valvonnan sekä tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvontaelimien kanssa. Valtuutettu voisi järjestää tiedustelutoiminnan laillisuusnäkökohtiin liittyvää koulutusta tiedusteluviranomaisille ja muille alan julkista tehtävää hoitaville taholle. Valtuutettu voisi seurata toimialallaan kansainvälistä kehitystä ja pitää tehtäviensä hoitamisen kannalta tarpeellisessa määrin yhteyttä myös muiden maiden valvontaviranomaisiin.

Tiedusteluvaltuutetun harjoittama valvonta olisi sekä ennakollista, reaaliaikaista että jälkikäteistä valvontaa. Esimerkiksi signaalitiedustelun valvonnan tehokkuus edellyttää valvonnalta 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 tiedonsaantioikeudet, tarkastusoikeus 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.

18 §. Tiedonsaantioikeudet. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi tiedusteluvaltuutetun tiedonsaantioikeudesta. Tiedusteluvaltuutetulla olisi oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta ehdotetussa laissa säädettyjen 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 perustuslaissa säädettyä eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin tiedonsaantioikeutta. Tiedonsaantioikeudet määrittäisivät tiedusteluvaltuutetun tehtävien ja valvontatoimivaltuuksien kautta. Valtuutettu voisi siten pyytää 17 §: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 käsiteltävään olevan asian selvittämiseksi ja ratkaisemiseksi.

Tiedusteluvaltuutettu voisi harkintansa mukaisesti pyytää tietoja viranomaisten ohella muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta. Tiedustelutoimintaa harjoittavat pääsääntöisesti viranomaiset, mutta tiettyjä rajattuja tehtäviä, kuten tietoliikennetiedustelussa kytkentätehtäviä ja teleoperaattoreille osoitettuja tehtäviä, hoitaisivat viranomaiskoneiston ulkopuoliset tahot lain nojalla.

Tiedonsaantioikeus kattaisi kaikki viranomaisen tai muun julkista tehtävää hoitavan hallussa olevat tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa varten tarvittavat tiedot. Tiedonsaantioikeus kohdistuisi viranomaisten ja muiden julkista tehtävää 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 tehtävää hoitavan hallussa olevat tiedot. Valtuutetun oikeudesta saada selvityksiä säädettäisiin lakiehdotuksen 19 §: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. Tällainen tiedonsaantioikeus 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. Tiedus-

teluvaltuutetun 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 turvuokan suojatiloissa. Tiedusteluvaltuutetulla tulisi olla myös oma erillinen, suljettu tietojärjestelmä.

19 §. *Oikeus saada selvitys.* Pykälässä säädettäisiin tiedusteluvaltuutetun oikeudesta saada selvityksiä. Tiedusteluvaltuutettu voisi pyytää tehtäviensä 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 18 §:n perusteella. Selvitys voisi koskea myös muita tietoja, joista valtuutetun olisi tarpeen saada selkoa tehtäviensä hoitamiseksi. Käytännössä kysymys voisi olla esimerkiksi valtuutetun oikeudesta saada selvityksiä tiedusteluviranomaisten käytännöistä, joilla olisi merkitystä toiminnan lainmukaisuuden arvioinnin kannalta. Valtuutettu päättäisi itsenäisesti tarpeellisiksi katsomiensa selvitysten pyytämisestä. Selvitysten saamiseen päitisi muutoinkin se, mitä edellä on esitetty tiedusteluvaltuutetun tiedonsaantioikeudesta.

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). Itsekriminointisuoja toteutuu viime kädessä oikeusprosessissa, jos laillisuusvalvontasia etenee sinne asti.

Tiedusteluvaltuutetun pyynnöstä viranomaisella ja muulla julkista tehtävää 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, jöiden perusteella häneen kohdistettaisiin moite tai käynnistettäisiin jopa syyteharkinta. Jollei kysymys olisi esitutkinnasta, virkamiehellä olisi totuudessapysymisvelvollisuus. Käytännössä esimerkiksi oikeusasiamiehen harjoittamassa valvonnassa ei ole kuitenkaan useinkaan kohdistettu virkamieheen edes moitetta siitä, että hän olisi tietoja laillisuusvalvontaa varten antessaan rikkonut virkavelvollisuutensa laiminlyömällä kertoa omista virheistään totuudenmukaisesti. Sen sijaan on arvosteltu esimerkiksi viivyttelyä 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.)

20 §. 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 toimittiloissa. 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 toimittiloissa ja järjestelmissä.

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 julkisuuslain säädäntöön 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 suorittamissa tarkastuksissa noudatettaisiin hallintolain 39 §:n säännöksiä tarkastuksesta. Tästä ei ehdotettaisi kuitenkaan otettavaksi erillistä viittaussäännöstä, koska hallintolakia sovelletaan tiedusteluvaltuutetun toimintaan samoin kuin muidenkin erityisvaltuutettujen toimintaan.

21 §. 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 viranomaisen, 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 kaipaa muutoin oikaisua. Kantelu ei ole muutoksenhakekeino, vaan varsinaisia ja ylimääräisiä muutoksenhakekeinoja 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 kantelu oikeudesta. Kantelu oikeus olisi yleinen eli kantelun voisi tehdä asianosainen tai kuka tahansa muu henkilö. Kantelumenettely täydentäisi tiedusteluvaltuutetun oma-aloitteista toimintaa kattavan laillisuusvalvonnan takaamiseksi sekä turvaisi sen, että yksilöt pääsevät oikeuksiinsa ja että oikeusturvajärjestelmä toimii moitteettomasti. Kantelu oikeutta täydennettäisiin lisäksi lakiehdotuksen 22 §: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 ilmiannot voisi kuitenkin johtaa valtuutetun oma-aloitteiseen valvontatoimintaan. Yhteystietojen puuttuminen ei sellaisenaan aiheuttaisi 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 aiheita epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti. Valtuutettu voisi myös tutkia kantelun, jos hän jostakin muusta syystä katsoo siihen olevan aiheita. Vaikka kantelussa kuvatussa asiassa ei selvästi olisi mitään lainvastaista, kantelun täysimittainen tutkinta voisi siitä huolimatta olla perusteltua. Valtuutettu arvioisi itseenäisesti ja tapauskohtaisesti säännöksessä esitettyjen kriteerien täyttymisen.

Tiedusteluvaltuutettu noudattaisi kantelujen tutkimisessa virallis- ja tutkintaperiaatteita. 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 18, 19 ja 20 §:ssä säädettäisiin tiedusteluvaltuutetun oikeudesta tiedonsaantiin, selvitysten pyytämiseen ja tarkastusten tekemiseen. Lisäksi 24 §:ssä säädettäisiin oikeudesta määrätä tiedustelumennettelmän käyttö keskeytettäväksi tai lopetettavaksi sekä saadut tiedustelutiedot hävitettäväksi. Tiedusteluvaltuutettu voisi lakiehdotuksen 25 ja 26 §:n sekä 27 §:n 1 momentin nojalla antaa asiasta myös käsityksen tai huomautuksen sekä ilmoittaa asian esitutkintaan. Valvottavan kuulemisvelvollisuudesta säädettäisiin lakiehdotuksen 23 §:ssä. Tiedusteluvaltuutettu voisi suorittaa lisäksi kaikki ne toimenpiteet, joihin säännönmukaisesti ryhdytään kanteluasian käsittelyä ja selvittämistä varten. Kante-

lun aiheuttamat laillisuusvalvonnalliset toimenpiteet ja asian selvitystoimet voisivat vaihdella tapauskohtaisesti.

22 §. Tutkimispyyntö. Pykälässä säädettäisiin 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 tuomioistuinelupaa ja onko tuomioistuineluvan 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.

Poliisilain 5 a luvussa, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetussa laissa ja sotilastiedustelusta annetussa laissa säädettäisiin 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 uhkatilehteiden vuoksi. Ilmoitus olisi kuitenkin tehtävä sen jälkeen, kun ilmoittamatta jättämiselle ei olisi enää yksilöllistä perustetta. Tietyissä, laissa säädetyissä 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.

Tutkimispyyntö tehtäisiin kirjallisesti. Pyynnössä tulisi yksilöidä pyynnön tekijän nimi ja yhteystiedot. Tutkimispyynnön tekemiseen ja asian tutkimiseen pätsi muutoinkin soveltuvin 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 tutkiminnan perusteella ilmennyt huomautettavaa.

23 §. 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 tehtävää 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 tehtävää hoitavaa olisi syytä kuulla, jos valtuutettu harkitsisi esimerkiksi huomautuksen antamista valvonnan kohteelle tai asian saattamista esituttakaan. 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 esitutkinnessa. Tämän vuoksi kuulemisperiaate olisi syytä kirjata lakiehdotukseen, vaikka kuulemisvelvollisuus seuraakin jo yleisistä hyvän hallinnon periaatteista. Säännös vastaisi pääosiltaan sitä, mitä valvottavan kuulemisesta on säädetty eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 9 §:ssä ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 5 §:ssä.

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

Pykälässä tiedusteluvaltuutetulle säädetty oikeudet koskisivat kaikkia tiedustelumenetelmiä, mutta olisivat erityisesti merkityksellisiä ja tarpeellisia salassa käytettävien tiedustelumenetelmien käytön laillisuusvalvonnessa. Tiedusteluvaltuutetun olisi pyrittävä ensisijaisesti muiden käytettävissään olevien toimenpiteiden avulla siihen, että lainvastaista menettelyä ei jatkettaisi tai uusittaisi. Ehdotetut keskeyttämis- ja pysäyttämistoimivaltuudet olisivat viimesijainen laillisuusvalvonnan keino, ja ne tulisivat lähtökohtaisesti käytettäväksi vain harvoin.

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 annetussa laissa säädetäisiin. Tällaisia menetelmiä olisivat siviili- ja sotilastiedustelussa esimerkiksi suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, peitetoiminta ja valeosto.

Tiedusteluvaltuutetulla olisi itsenäinen harkintavalta tällaisen tiedustelumenetelmän keskeyttämis- ja lopettamismääräyksen antamisessa. Edellytyksenä määräyksen antamiselle olisi se, että valtuutettu katsoisi valvottavan menetelleen 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.

Tiedusteluvaltuutetun antaman keskeyttämis- ja lopettamismääräyksen saatuaan tiedusteluviranomaisen tulisi keskeyttää määräyksen kohteena olevan tiedustelumenetelmän käyttö ja vastaavasti lopettamismääräyksen tilanteessa lopettaa tiedustelumenetelmän käyttö välittömästi.

Pykälän 2 momentin mukaan tiedusteluvaltuutettu voisi antaa tuomioistuinlupaan perustuvan tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä tai lopettamisesta väliaikaisen määräyksen. Väliaikaisuudella viitattaisiin siihen, että valtuutetun olisi saatettava viivytyksettä tällainen keskeyttämis- tai lopettamismääräys asianomaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Valtuutetun väliaikaisen määräyksen saatuaan tiedusteluviranomaisen tulisi pidättäytyä toiminnan jatkamisesta, kunnes tuomioistuin on käsitellyt asian. Vaatimus asian tuomioistuinkäsittelystä tehtäisiin kirjallisesti, mutta tarpeen mukaan se voitaisiin tehdä muullakin tavalla. Asian käsitelisi se tuomioistuin, joka on antanut tiedusteluviranomaiselle luvan tiedusteluvaltuuden käyttöön. Tiedustelumenetelmistä, joiden käyttö edellyttää tuomioistuimen lupaa, säädettäisiin poliisilain 5 a luvussa, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetussa laissa ja sotilastiedustelusta annetussa laissa. Tällaisia olisivat siviili- ja sotilastiedustelussa muun muassa telekuuntelu, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, henkilön tekninen seuranta, tekninen lait tarkkailu ja tietoliikennetiedustelu. 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 käyttöä tuomioistuimen käsittelyyn niissä tiedustelumenetelmissä, jotka perustuvat tuomioistuinlupaan. Tällä järjestelyllä ei puututtaisi tuomioistuinten riippumattomaan toimivaltaan tai ylimpien laillisuusvalvojen tehtäviin tuomioistuinten toiminnan valvonnassa. Tiedusteluvaltuutettu ei valvoisi tuomioistuinta, vaan niiden 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 perusteena tulisi olla vähintäänkin jotakin sellaista asiaan olennaisesti vaikuttavaa uutta tietoa, jota ei vielä olisi ollut tuomioistuimen tiedossa sen päättäessä luvasta ja joka osoittaisi luvan edellytysten selvästi puuttuvan. Säännöksen 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.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tiedusteluvaltuutetun väliaikaisen määräyksen tuomioistuinkäsittelyä koskevista keskeisistä säännöksistä. Poliisilain 5 a luvun 34 §:n, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 8 §:n ja sotilastiedustelusta annetun lain 135 §:n mukaan tiedustelumenetelmää koskevat lupa-asiat käsiteltäisiin Helsingin käräjäoikeudessa. Näin ollen myös tiedusteluvaltuutetun väliaikainen määräys käsiteltäisiin Helsingin käräjäoikeudessa. Tiedusteluvaltuutetun vaatimus väliaikaisen määräyksensä käsittelystä olisi otettava viipymättä tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kiireellisen käsittelyn vaatimus edellyttäisi asian jakamista mahdollisimman nopeasti ratkaisevalle tuomarille sekä istuntoajankohdan määräämistä. 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 säädettyissä paikoissa. Tuomioistuinkäsittely voitaisiin tarvittaessa järjestää esimerkiksi suojelupoliisin tiloissa. Asian käsittelyssä tulisi kiinnittää erityistä huomiota salassapitovelvollisuuden toteutumiseen ja tietoturvallisuuden varmistamiseen.

Säännöksen mukaan käräjäoikeus olisi päätösvaltainen, kun siinä olisi yksin puheenjohtaja. Tiedusteluvaltuutetulla olisi oikeus olla läsnä asian käsittelyssä. Lisäksi tiedusteluviranomaisille säädettäisiin mahdollisuus esittää omat näkemyksensä tuomioistuimessa perusteellisen harkinnan mahdollistamiseksi päätöstä tehtäessä. Asian luonteen vuoksi tämä kuuleminen ei saisi kuitenkaan viivästyttää tuomioistuimen päätöksen antamista. Asia käsiteltäisiin tuomioistuimessa kiireellisenä, ja päätös olisi annettava heti.

Pykälän 4 momentin mukaan asiassa annettuun päätökseen ei saisi hakea muutosta valittamalla. Muutoksenhakukiello vastaa nykyistä sääntelyä pakkokeinojen muutoksenhakukielloista sekä ehdotettuja, tiedustelumenetelmien tuomioistuinlupia koskevia muutoksenhakukieltoja.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin tiedusteluvaltuutetun valtuudesta määrätä lainvastaisesti hankitut tiedot viipymättä hävitettäväksi. Säännöksen tarkoittamaa lainvastaisuuden edellytystä tulisi tulkita soveltuvin 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 25 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen esitutkinnasta. Laittomasti hankitut tiedot tulisi luonnollisesti määrätä hävitettäväksi, jos tiedustelumenetelmää 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 tiedustelumenetelmillä saatuja tietoja säädettäisiin poliisilain 5 a luvun 44 ja 45 §:ssä, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 15 §:ssä ja sotilastiedustelusta annetun lain 74, 84 ja 86 §: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.

25 §. Esitutkintaan ilmoittaminen. Pykälässä säädettäisiin tiedusteluvaltuutetun oikeudesta ilmoittaa asia esitutkintaan. Asian ilmoittaminen esitutkintaan olisi yksi tiedusteluvaltuutetun käytettävissä olevista toimenpiteistä niissä tilanteissa, joissa hän havaitsee valvottavan menetelleen 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 säädetyistä menettelyistä poikkeamisiin samalla tavalla.

Tiedusteluvaltuutetun suorittama valvonta ilmenisi pääsääntöisesti hyvän hallinnon toteuttamisen ja virkavelvollisuuden noudattamisen arviointina, ja voisi johtaa lakiehdotuksen 27 §:n 1 momentissa säädettäväksi ehdotetun käsityksen tai 26 §:ssä ehdotetun huomautuksen antamiseen. Tätä vakavammassa lainvastaisuuden tilanteissa tiedusteluvaltuutettu ilmoittaisi asian esitutkintaan. Erityisen vakavissa ja kiireellisissä tilanteissa valtuutettu voisi myös määrätä tiedustelutoiminnan keskeytettäväksi tai lopettavaksi lakiehdotuksen 24 §:n 1 momentin mukaisesti. Tiedusteluvaltuutettu ei kuitenkaan voisi määrätä tiedustelutietoja hävitettäväksi lakiehdotuksen 24 §:n 2 momentin mukaisesti, jos hän ilmoittaisi asian esitutkintaan.

Valtuutetun ilmoitus esitutkintaviranomaiselle ei edellyttäisi esitutkintakynnyksen ylitymistä, vaan sen arvioisi esitutkintaviranomainen. Asian saattaminen esitutkintaviranomaisten käsittelyyn olisi kaikkiaan tiedusteluvaltuutetun harkintavallassa.

Esitutkinnan suorittaisi valtuutetun ilmoituksen perusteella asiassa toimivaltainen esitutkintaviranomainen. Esitutkintalain (805/2011) 1 §:n 2 momentin mukaan poliisin lisäksi esitutkintaviranomaisia ovat eräiden muiden tahojen ohella sotilasviranomaiset siten kuin niiden esitutkintatoimivallasta säädetään sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa (255/2014). Poliisin tai muun esitutkintaviranomaisen on esitutkintalain 3 §:n 1 momentin mukaan toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty. Ehdotetulla pykälällä ei muutettaisi esitutkintaviranomaisten harkintavaltaa ja toimivaltuuksia. Esitutkintaviranomaisella olisi harkintavalta sen suhteen, onko esitutkintakynnys ylittynyt ja esitutkinta toimitettava. Valtuutettu ei itse olisi esitutkintaviranomainen eikä hänellä olisi tutkinnan aikana syyttäjän asemaa. Säännös poikkeaisi siten eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille kuuluvasta oikeudesta määrätä suoritettavaksi poliisilain (872/2011) mukainen poliisitutkinta tai esitutkintalain mukainen esitutkinta tutkittavanaan olevan asian selvittäiseksi.

26 §. 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 25 §:ssä säädettäväksi ehdotettuun asian ilmoittamiseen esitutkintaan. Lakiehdotuksen 27 §: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.

27 §. 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 26 §:ssä ehdotetun huomautuksen tilanteissa, saattaa valvottavien tietoon näkemyksiään. Käsityksessä tiedusteluvaltuutettu esittäisi näkemyksensä lainmukaisesta menettelystä ja kiinnittäisi valvottavan huomiota lain tai hyvän hallintotavan vaatimuksiin 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 26 §: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.

Pykälän 2 momentissa tiedusteluvaltuutetulle säädettäisiin velvollisuus laillisuusvalvonnassaan tekemien merkittävien havaintojen saattamiseen tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvontaelimen käsiteltäväksi. Tämä täydentäisi lakiehdotuksen 28 §:ssä tiedusteluvaltuutetulle ehdotettua velvollisuutta vuosikertomuksen antamiseen ja mahdollistaisi sen, että tiedusteluvaltuutettu vie oma-aloitteisesti merkittäviä valvonta-asioita parlamentaarisen valvontaelimen käsittelyyn.

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. Tiedusteluvaltuutetun tulisi ilmoittaa kaikki merkittäviksi arvioimansa valvontahavainnot parlamentaariseen valvontaelimelle. Tällaisia merkittäviä ajankohtaisia valvontahavaintoja olisivat aina tiedusteluvaltuutetun lakiehdotuksen 24 §:n nojalla tekemät tiedustelumenetelmän keskeyttämis- tai lopettamismääräykset sekä lainvastaisesti hankittujen tietojen hävittämismääräykset. Muutoin merkittävyyttä voitaisiin arvioida esimerkiksi sen suhteen, miten oleellisia kyseiset havainnot olisivat tiedusteluvaltuutetun ja parlamentaarisen valvontaelimen tehtävien ja toimivaltuuksien kannalta.

28 §. Vuosikertomus. Pykälässä ehdotettaisiin säädettäväksi tiedusteluvaltuutetulle velvollisuus vuosikertomuksen antamiseen parlamentaariseen valvontaelimelle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle. Kertomuksessa tulisi käsitellä tiedusteluvaltuutetun toimintaa kertomusvuonna. Kertomuksen tulisi kattaa valtuutetun tehtäväkenttä ja toimivaltuuksien ala kokonaisuudessaan. Kertomuksessa tulisi lisäksi kuvata kunkin toimintavuoden laillisuusvalvonnan mahdolliset painopistealueet. Vuosikertomuksen tulisi sisältää valtuutetun havaintoja 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 kehittämisajatuksia. 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 laillisuusvalvonnan tehdyistä havainnoista. Tämän vuoksi tiedusteluvaltuutetun vuosikertomus jakaantuisi julkiseen ja salassa pidettävään osaan. Valvontajärjestelmän tehokkuuden kannalta on tärkeää, että parlamentaarinen valvontaelin, eduskunnan oikeusasiamies ja tiedustelutoiminnasta vastaavat ministeriöt saavat kaiken olennaisen valvontatiedon. Laillisuusvalvonnan demokraattisen legitimitetin ja hallinnon avoimuuden vuoksi tiedusteluvaltuutetun vuosikertomuksen julkinen osa tulisi lisäksi saattaa kaikkien saataville esimerkiksi valtuutetun internetsivuilla. Tiedusteluviranomaisten sisäisen valvonnan raporttien ja kertomusten antamisesta säädettäisiin siviili- ja sotilastiedustelua koskevassa lainsäädännössä.

Kertomus 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 ylipäättään saattaa tiedusteluvaltuutetun tekemiä havaintoja parlamentaarisen valvontaelimen, oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston tietoon ja käsiteltäväksi. Vuosikertomus ja sen käsittely olisi olennainen osa parlamentaarisen valvontaelimen ja tiedusteluvaltuutetun välistä yhteydenpitoa, johon kuuluisi myös 27 §:n 2 momentin mukainen valtuutetun velvollisuus saattaa merkittävät valvontahavaintonsa parlamentaarisen valvontaelimen käsiteltäväksi. Tiedusteluvaltuutetun vuosikertomus annettaisiin eduskunnan oikeusasiamiehelle, jolla on erityistehtäviä salaisen tiedonhankinnan ja salaisten

pakkokeinojen valvonnassa. Kertomuksen antaminen valtioneuvostolle vastaisi tasa-arvovaltuutetun ja yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksia koskevaa sääntelyä.

29 §. Henkilöstö. Pykälässä säädettäisiin tiedusteluvaltuutetun henkilöstöstä. Pykälä olisi merkityksellinen lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentissa valtuutetulle säädetyin itsenäisen ja riippumattoman aseman kannalta.

Pykälän 1 momentin mukaan tiedusteluvaltuutetulla olisi tarpeellinen määrä esittelijöitä ja muuta henkilöstöä. Tiedusteluvaltuutetun henkilöstömäärän tulisi vastata tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan resurssitarpeita. Alkuvaiheessa toimintoon palkattaisiin kaksi esittelijää ja yksi sihteeri.

Säännöksessä käytettäisiin tiedusteluvaltuutetun toiminnon käsitettä. Tällä tuotaisiin esille se, että tiedusteluvaltuutettu henkilöstöineen on itsenäinen ja riippumaton valtion viranomainen. Koska tiedusteluvaltuutettu toimisi tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä, toiminto-käsitteellä tehtäisiin selväksi tiedusteluvaltuutetun erillisuus 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.

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 tuntemusta sekä siihen liittyvää teknistä osaamista. Henkilöstöllä tulisi kaikkiaan olla tiedusteluvaltuutetun laillisuusvalvonnassa tarvittava koulutus ja kokemus, joka tarvittaessa myös täydentäisi valtuutetun omaa asiantuntemusta.

30 §. 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 15 §:n 2 momentissa säädettyä valtuutetun itsenäistä asemaa laissa säädettäväksi esitettyjen tehtäviensä hoitamisessa ja toimintansa järjestämisessä.

4 luku Erinäiset säännökset

31 §. Voimaantulo. Pykälässä olisi tavanomainen voimaantulosäännös.

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 esitelyvelvollisuudesta ja henkilöstön muista tehtävistä.

3 Voimaantulo

Ehdotettu uusi valvontajärjestelmä ei lähtökohtaisesti edellytä perustuslain 10 §:n muuttamista, joka puolestaan normaalissa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä 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.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

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 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 (21 §) ja tiedusteluvaltuutetulle osoitetusta tutkimispyynnöstä (22 §) 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 24 §:n säännökset tuomioistuimen lupaan perustuvan tiedustelumenetelmän käyttöä koskevan tiedusteluvaltuutetun väliaikaisen määräyksen saattamisesta tuomioistuimen käsiteltäväksi eivät vaikuttaisi perus-

tuslain 3 §:n 3 momentissa turvattuun tuomioistuimen riippumattomaan asemaan, sillä tiedusteluvaltuutettu ei puuttuisi tuomioistuimen myöntämiin tiedustelulupiin, vaan valvoisi tuomioistuimen luvan noudattamista tiedusteluviranomaisten toiminnassa.

Lakiehdotuksen 19 § tiedusteluvaltuutetun laajasta oikeudesta saada tietoja salassapitosäännösten estämättä kytkeytyy perustuslain 10 §:n säännöksiin henkilötietojen suojasta. Laillisuusvalvonnan tehokkaan toteutumisen kannalta tällainen tiedonsaantioikeus on välttämätön eikä sille aseteta estettä henkilötietojen suojasta. Lakiehdotuksen 20 §: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 säätämisyjärjestystä. Tiedustelutoimintaa koskevat esitykset ovat puolestaan säätämisyjärjestykseltään osittain kytkeytyneet 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.

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 säätämisyjärjestyksessä ei siten olisi estettä.

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 seuraava lakiehdotus:

LAKIEHDOTUS

Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku Yleiset säännökset

1 § *Lain soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön*

Tätä lakia sovelletaan poliisilain 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 [-]. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa harjoittaa tiedusteluvaltuutettu.

2 luku Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta

3 luku
Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonta

15 §
Tiedusteluvaltuutettu

Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa varten tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä on tiedusteluvaltuutettu.

Tiedusteluvaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

16 §
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 tehtäväalaan sekä käytännössä osoitettu johtamistaito.

17 §
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;
- 4) seurata ja arvioida toimialallaan lainsäädännön toimivuutta ja tehdä tarpeelliseksi katsomiaan kehittämissuhteita toimivaltaisille ministeriöille.

18 §
Tiedonsaantioikeudet

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

19 §
Oikeus saada selvitys

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

20 §
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.

21 §
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 tarkoitetusta 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.

22 §
Tutkimispyyntö

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

23 §
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.

24 §
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 säädettyllä perusteella väliaikaisen määräyksen, joka on viivytyksettä saatettava asianomaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Tuomioistuin on päätösvaltainen, kun siinä on yksin puheenjohtaja. Istunto voidaan pitää myös muuna aikana ja muussa paikassa kuin tuomioistuimen istunnosta muutoin säädetään. 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.

25 §
Esitutkintaan ilmoittaminen

Tiedusteluvaltuutettu voi ilmoittaa asian toimivaltaiselle esitutkintaviranomaiselle, jos hän havaitsee, että valvottava on toiminut lainvastaisesti.

26 §
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.

27 §
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 [parlamentaariselle valvontaelimelle] käsiteltäväksi.

28 §
Vuosikertomus

Tiedusteluvaltuutettu antaa vuosittain [parlamentaariselle valvontaelimelle], eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle kertomuksen toiminnastaan.

29 §
Henkilöstö

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

Tiedusteluvaltuutettu nimittää tiedusteluvaltuutetun toiminnon virkamiehet ja ottaa palvelukseen muun henkilöstön.

30 §
Työjärjestys

Tiedusteluvaltuutettu hyväksyy toiminnalleen työjärjestyksen.

4 luku
Erinäiset säännökset

31 §
Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan ... päivänä ...kuuta 20...

LAGFÖRSLAG

Lag om övervakning av underrättelseverksamheten

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 § *Lagens tillämpningsområde och förhållande till annan lagstiftning*

Denna lag tillämpas på övervakningen av sådan underrättelseverksamhet (*civil underrättelseinhämtning*) som anges i 5 a kap. i polislagen (.../...) och i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik (.../...) och sådan underrättelseverksamhet (*militär underrättelseinhämtning*) som anges i lagen om militär underrättelseverksamhet (.../...).

Särskilda bestämmelser gäller för den laglighetskontroll som riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet utövar.

Bestämmelser om dataombudsmannens behörighet i fråga om behandling av ärenden som avses i personuppgiftslagen (523/1999) finns i lagen om datasekretessnämnden och dataombudsmannen (389/1994).

Särskilda bestämmelser gäller för övrig övervakning av civil och militär underrättelseinhämtning.

2 § *Övervakning av underrättelseverksamheten samt övervakningsorgan*

Med *övervakning av underrättelseverksamheten* avses parlamentarisk kontroll och laglighetskontroll av både civil och militär underrättelseinhämtning.

Parlamentarisk kontroll av underrättelseverksamheten utövas av [-]. Laglighetskontroll av underrättelseverksamheten utövas av underrättelseombudsmannen.

2 kap. Parlamentarisk kontroll av underrättelseverksamheten

3 kap.
Laglighetskontroll av underrättelseverksamheten

15 §
Underrättelseombudsmannen

För laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten finns det en underrättelseombudsman i anslutning till dataombudsmannens byrå.

Underrättelseombudsmannen är självständig och oberoende i sin verksamhet.

16 §
Utnämning och behörighetsvillkor

Statsrådet utnämner underrättelseombudsmannen för högst fem år i sänder. Den som utnämns är fri från skötseln av en annan tjänst under sin tid som ombudsman.

Behörighetsvillkor för underrättelseombudsmannen är någon annan högre högskoleexamen i juridik än magisterexamen i internationell och komparativ rätt, god förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde och i praktiken visad ledarförmåga.

17 §
Uppgifter

Underrättelseombudsmannen ska som laglighetsövervakare i fråga om underrättelseverksamheten

- 1) övervaka lagenligheten vid användning av underrättelseinhämtningsmetoder,
- 2) övervaka tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamheten,
- 3) främja rättssäkerheten och god praxis i anknytning till den i underrättelseverksamheten,
- 4) inom sitt ansvarsområde ge akt på och bedöma hur verkningsfull lagstiftningen är och för de behöriga ministerierna lägga fram de utvecklingsförslag som han eller hon anser vara behövliga.

18 §
Rätt att få information

Underrättelseombudsmannen har trots sekretessbestämmelserna rätt att av myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag avgiftsfritt få den information som behövs för att ombudsmannen ska kunna sköta sina i lag föreskrivna övervakningsuppgifter.

19 §
Rätt att få redogörelser

Underrättelseombudsmannen har rätt att av myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter få redogörelser över omständigheter som behövs för ombudsmannens uppgifter.

20 §
Inspektionsrätt

För att övervaka lagligheten i underrättelseverksamheten i fråga om de ärenden som hör till ombudsmannens behörighet får underrättelseombudsmannen utföra inspektioner i lokalerna hos myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. I samband med en inspektion har underrättelse-

ombudsmannen rätt att få tillträde till den övervakades alla lokaler, utrymmen och datasystem som är nödvändiga för inspektionen.

21 § *Klagomål*

Klagomål till underrättelseombudsmannen kan i ett ärende som omfattas av ombudsmannens övervakningsbehörighet anföras av var och en som anser att hans eller hennes rättigheter har kränkts eller att det annars har förfarits lagstridigt i underrättelseverksamheten.

Klagomålet ska anföras skriftligen. Av klagoskriften ska framgå klagandens namn och kontaktuppgifter samt behövliga uppgifter om det ärende som klagomålet gäller.

Underrättelseombudsmannen undersöker ett klagomål, om det ärende som klagomålet gäller omfattas av ombudsmannens övervakningsbehörighet och det finns anledning att misstänka att det har förfarits lagstridigt i underrättelseverksamheten eller om ombudsmannen på någon annan grund anser det motiverat.

22 § *Begäran om undersökning*

Den som har varit föremål för underrättelseverksamhet eller som misstänker att han eller hon har varit föremål för underrättelseinhämtning kan be underrättelseombudsmannen undersöka lagenligheten i fråga om användningen av den underrättelseinhämtningsmetod som han eller hon varit föremål för.

23 § *Hörande*

Innan ett ärende avgörs ska underrättelseombudsmannen ge den övervakade tillfälle att bli hörd med anledning av ärendet, om det finns anledning att anta att en inspektionsberättelse, avgörandet av ett klagomål eller någon annan utredning av underrättelseombudsmannen kan ge anledning till kritik mot den övervakades förfarande.

24 § *Att avbryta eller avsluta användningen av en underrättelseinhämtningsmetod*

Underrättelseombudsmannen kan bestämma att användningen av en underrättelseinhämtningsmetod ska avbrytas eller avslutas, om han eller hon anser att den övervakade har handlat lagstridigt i underrättelseverksamheten.

När det gäller att avbryta eller avsluta användningen av en underrättelseinhämtningsmetod som baserar sig på tillstånd av domstol kan underrättelseombudsmannen med stöd av 1 mom. meddela ett temporärt föreläggande som utan dröjsmål ska föras till domstolen i fråga.

Domstolen är domför med ordföranden ensam. Sammanträdet kan även hållas vid en annan tidpunkt och på en annan plats än vad som annars föreskrivs om domstolens sammanträde. Domstolen ska ge underrättelsemyndigheten möjlighet att bli hörd. Ärendet ska avgöras skyndsamt.

Ändring i domstolens beslut får inte sökas genom besvär.

Underrättelseombudsmannen kan bestämma att uppgifter som skaffats på ett lagstridigt sätt utan dröjsmål ska förstöras.

25 §

Anmälan till förundersökning

Underrättelseombudsmannen kan anmäla ett ärende till den behöriga förundersökningsmyndigheten, om han eller hon observerar att en övervakad har handlat lagstridigt.

26 §

Anmärkning

Underrättelseombudsmannen kan ge en övervakad en anmärkning för framtiden, om ombudsmannen i ett ärende som omfattas av hans eller hennes laglighetskontroll anser att den övervakade har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter. En anmärkning kan också ges en myndighet.

27 §

Övriga åtgärder

Om ärendets beskaffenhet kräver det, kan underrättelseombudsmannen delge en övervakad sin uppfattning om det förfarande som lagen kräver och fästa den övervakades uppmärksamhet vid ett förfarande som följer lag och god förvaltningssed eller vid synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Underrättelseombudsmannen ska föra sina relevanta iakttagelser vid övervakningen till [det parlamentariska kontrollorganet] för behandling.

28 §

Årsberättelse

Underrättelseombudsmannen lämnar årligen en berättelse om sin verksamhet till [det parlamentariska kontrollorganet], riksdagens justitieombudsman och statsrådet.

29 §

Personal

Underrättelseombudsmannen har ett behövligt antal föredragande, som ska vara förtrogna med ombudsmannens uppgiftsområde, och annan personal (*underrättelseombudsmannafunktionen*).

Underrättelseombudsmannen utnämner tjänstemännen och anställer den övriga personalen vid underrättelseombudsmannafunktionen.

30 §

Arbetsordning

Underrättelseombudsmannen godkänner en arbetsordning för sin verksamhet.

4 kap.

Särskilda bestämmelser

31 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .



OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7091
ISBN 978-952-259-575-1 (nid.)
ISBN 978-952-259-576-8 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi