



Eduskunnan perustuslakivaliokunta

1/8

Viite:

Perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausuntopyyntö 10.10.2018

Asia:

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

Aluksi

Perustuslakivaliokunnan käsittelyssä oleva tiedustelulainsäädäntökokonaisuuteen kuuluva hallituksen esitys laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta (HE 199/2017 vp) on ollut oikeuskanslerin ns. ennakkotarkastusmenettelyssä. Ennakkotarkastuksessa esitettiin joitakin näkökohtia ja suosituksia, mutta tarkastuksessa ei näiltä osin ilmennyt mitään sellaista, jonka huomiotta jättäminen olisi antanut aiheutta oikeuskanslerin toimenpiteisiin. Valmistelun aikaisemmassa vaiheessa apulaisoikeuskanslerin sijainen on antanut esitysluonnoksesta lausuntonsa. Lopulta olen valtioneuvoston istunnossa ollut läsnä hyväksyttäessä hallituksen esitys eikä se ole antanut aiheutta oikeuskanslerin laillisuusvalvonnallisiin huomautuksiin.

Ehdotetusta tiedustelulainsäädännöstä ja tiedustelutoiminnan valvonnasta

Tiedustelulainsäädäntökokonaisuus koostuu käsillä olevan tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevan ehdotuksen lisäksi ehdotuksista, jotka koskevat tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa sekä uutta siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntöä. Kyse on hyvin laajasta sääntelykokonaisuudesta, jonka eri osilla on kiinteitä liityntäkohtia toisiinsa. **Esitän tämän vuoksi seuraavassa aluksi eräitä tiedustelutoiminnan sääntelyä koskevia yleisluontoisempia rakenteellisia ja oikeudellisia näkökohtia, minkä jälkeen otan tarkemmin kantaa perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausuntopyynnössä mainittuun tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaan. Lopuksi tuon esille huomioita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuoreesta ratkaisukäytännöstä sekä esitän eräitä asiaan liittyviä muita näkökohtia.**

Tiedustelulainsäädännön sisältämät toimivaltuudet ovat **useiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta erittäin herkkä asia**. Lainsäätäjän harkintavaltaa rajaavat vahvasti myös Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimus sellaisena kuin sitä sovelletaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä.

Tiedustelulainsäädäntöä koskevissa hallituksen esityksissä perustellaan laajasti Suomen turvallisuusympäristön muutoksia ja yhteiskunnallisten riskien muutoksia, joiden vuoksi **tiedustelulainsäädännön kokonaisuus** on tarpeellinen ja kiireellinen. Nähdäkseni tiedustelulainsäädännön tarpeellisuudesta ja sen ajankohtaisuudesta on esitetty riittävät ja oikeudellisesta näkökulmasta asianmukaiset perustelut. Tietojen ja tarpeellisuuden sisällöllinen arviointi on eduskunnan ja toiminnan sisältöä tuntevien asiantuntijoiden tehtävänä. Turvallisuusympäristön muutokset sekä oikeusvaltion näkökulmasta tuleva välttämätön tarve tiedustelutoiminnan selkeään sääntelyyn perustelevat oikeudellisesta näkökulmasta tiedustelua koskevan lainsäädännön uudistamista varsin ripeästi.

Kun kysymyksessä on perusoikeuksien kannalta herkästä asiasta ja lisäksi tiedusteluviranomaisten toimivaltuudet tarkoittavat ihmisoikeussopimuksessa tarkoitettujen ihmisoikeuksien ja perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien rajoittamista, on sääntelyn täytettävä kansainväliset ja kotimaiset **perus- ja ihmisoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset**. Näitä selostetaan perusteellisesti ja asianmukaisesti tiedustelulainsäädäntöä koskevien hallituksen esitysten perusteluissa. Perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä ovat vaatimukset: lailla säätämisestä; lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta niin, että viranomais toiminta on ennakoitavaa ja toimivaltuudet puuttua yksityisten oikeuksiin rajattuja; rajoituksen hyväksyttävyydestä; rajoituksen suhteellisuudesta; perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta; oikeusturvajärjestelyiden riittävydestä; ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta erityisesti **tiedustelutoiminnan yhteydessä on tärkeää tehokas ja uskottava valvonta**. Tehokas valvonta pitää sisällään 1) uskottavan ja luotettavan tiedusteluviranomaisten sisäisen valvonnan, 2) uskottavan ja riittävillä tiedonsaanti- ja toimivaltuuksilla toimivan oikeudellisen valvonnan ja tuomioistuinvalvonnan tiedusteluorganisaatioon nähden riippumattomien toimijoiden toimesta ja 3) tiedusteluelinten demokraattisen valvonnan. Hallituksen esitys tiedustelutoiminnan valvonnasta ja puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta ja kokonaisuutena muodostuvan valvontajärjestelmän riittävyys ja tosiasiallinen tehokkuus ovat välttämättömiä ehtoja laajempien tiedusteluvaltuuksien hyväksyttävyydelle.

Tiedustelutoiminta on myös oikeuskanslerin ylimmän laillisuusvalvonnan piirissä perustuslain 108 §:n mukaisesti. Hallituksen esityksessä ja puhemiesneuvoston ehdotuksessa olevat viittaukset ja kuvaukset ovat tältä osin asianmukaisia. Ylimpien laillisuusvalvojien eli oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan tulee voida olla varsinaisen valvontajärjestelmän toimivuutta varmistavaa, ei tosiasiallisestikaan ensisijainen valvoja.

Turvallisuusviranomaisten **toimivaltuuksia** koskevan sääntelyn tulee lähtökohtaisesti olla **täsmällistä ja tarkkarajaista**. Toisaalta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan on toiminnallinen tarve puuttua aikaisessa vaiheessa. Uhkamääritys jää tämän vuoksi väkisininkin joissain määrin väljäksi. Toimivaltuussääntelyn avoimuusasteeseen vaikuttaa sekä säännösten että niiden perustelujen osalta myös tarve pitää tiedusteluviranomaisten taktiset ja tekniset menetelmät salassa. On myös huomattava, että varhaisvaiheen tiedustelutoiminnassa ei ole perusoikeusnäkökulmasta kyse tavanomaisesta konkreettinen perusoikeus vastaan toinen konkreettinen perusoikeus -punnintatilanteesta, vaan asetelmasta, jossa tiettyä konkreettista

perusoikeutta (erityisesti yksityiselämän suojaa) on arvioitava suhteessa abstraktimpiin koko perusoikeusjärjestelmän olemassaolon edellytyksiin. Onhan kansallisessa turvallisuudessa viime kädessä kysymys kansakunnan elinmahdollisuuksien sekä kansanvaltaisuuteen ja oikeusvaltioperiaatteeseen perustuvan laillisen yhteiskuntajärjestyksen perusteiden turvaamisesta. Toimivaltuussäätelyn jonkinasteista väljyyttä voidaan kuitenkin kompensoida ja on kompensoitava toiminnan tehokkaalla valvonnalla ja hankittujen tietojen hyödyntämisrajoituksilla. Tätä näkökohtaa korostetaan myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä (ks. tapaukset *Centrum för Rättvisa v. Ruotsi* ja *Big Brother Watch and Others v. Iso-Britannia*, joita käsittelemän jäljempänä lähemmin) sekä Euroopan neuvoston asiantuntijaelimen Venetsian toimikunnan tiedustelun valvonnan järjestämistä koskevassa asiantuntijaraportissa (Venice Commission, Report on the Democratic Oversight of Signals Intelligence Agencies, 2015).

Ehdotetulla sääntelyllä luodaan **tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmä**, jossa tiedusteluviranomaisilta edellytetään sisäistä valvontaa ja laillisuutta varmistavia sisäisiä menettelyitä, tiedustelutoiminnan ulkoista laillisuusvalvontaa harjoittaisi tiedusteluvaltuutettu minkä lisäksi säädettäisiin tiedustelukeinojen tuomioistuINVALVONNASTA. Eduskuntaan perustettaisiin tiedusteluvalvontavaliokunta parlamentaarista valvontaa varten. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on valvonnalle asetettu vaatimukseksi, että sen on oltava kokonaisuudessaan tehokas ja riippumaton.

Ehdotettu **tiedustelutoiminnan ulkoisen ja sisäisen ennakollisen, reaaliaikaisen ja jälkikäteisen valvonnan järjestelmä vaikuttaa sinällään varsin kattavalta**. Tiedustelutoiminnan tarkoituksena on toisaalta operatiivisluontoisempi kansallisen turvallisuuden suojaaminen ja toisaalta strategisluontoisempi ylimmän valtiojohtoon turvallisuuspoliittisen päätöksenteon tukeminen. Ulkoisen valvonnan osalta operatiivisluontoisen tiedustelutoiminnan valvonnassa painottuisi tuomioistuinten ja tiedusteluvaltuutetun harjoittama laillisuusvalvonta sekä strategisluontoisen tiedustelutoiminnan valvonnassa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan harjoittama parlamentaarinen valvonta. Parlamentaarisella valvonnalla torjuttaisiin myös tiedustelutoimintaan itseensä epävakaisissa yhteiskunnallisissa oloissa liittyvää yhteiskuntajärjestyksen kansanvaltaisuutta vaarantavan (vrt. poliisilain ehdotetun 5 a luvun 3 §:n 5 kohta) kohdentamisen uhkaa. Tämä on järjestelmää ja viime kädessä julkista vallankäyttöä tunnettavan luottamuksen kannalta erittäin tärkeää. Tiedusteluvaltuutettu saa lähtökohtaisesti vahvat toimivaltuudet. Samoin tiedusteluvalvontavaliokunnalle annetaan laaja pääsy salassa pidettävään tietoa-aineistoon.

Valvonnan kokonaisuuden kannalta **tiedusteluvaltuutetun ja tiedusteluvalvontavaliokunnan toimintojen yhteensovittamisella ja yhteistyöllä olisi keskeinen merkitys**. Kun on kysymys hyvin perusoikeusherkästä toiminnasta ja kun erityisesti operatiivisluontoisen tiedustelutoiminnan valvonnan tulisi olla sen vuoksi myös reaaliaikaista, varsinkin tiedusteluvaltuutetun käyttöön kaavailut neljän henkilötyövuoden henkilöstövoimavarat (tiedusteluvaltuutettu, kaksi asiantuntijavirkamiestä esittelijöinä ja assistentti hallinnollisteknisenä tukihenkilönä) vaikuttavat alimitoitetuilta.

Olenkin viestinyt sitä, että **tiedusteluvaltuutetun riittävät voimavarat on turvattava. Henkilöstömitoituksen ohella tärkeää on asiantuntemus ja toisaalta henkinen riippumattomuus suhteessa tiedustelutoimijoihin**. Samoin Helsingin käräjäoikeuden, joka keskitetysti käsittelee tiedusteluvaltuuksia koskevia asioita, resursseihin ja asiantuntemukseen ja muihin toimintaedellytyksiin on tärkeää kiinnittää huomiota. Käräjäoikeuden tiedustelulupia koskevien käsitteilyiden ei tule muodostua vain muodolliseksi menettelyksi vaan menettelyksi, jossa voidaan uskottavasti arvioida myös tosiasiallisesti, onko suunnitellulle tiedustelutoimenpiteelle lainmukaiset edellytykset. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on esimerkkejä tilanteista, joissa

rikosasioiden pakkokeinokäsittely on jäänyt pelkäksi muodollisuudeksi ja laillisuusvirheitä on päässyt läpi.

Myös eduskunnan puolustusvaliokunta on tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevasta ehdotuksesta antamassaan lausunnossa (PuVL 8/2018 vp) pitänyt selvänä, että hallituksen esityksessä esitetty arvio tarvittavan henkilöstön määrästä on selkeästi alimitoitettu. Valiokunta on muun ohella todennut, että ehdotetun kokoinen henkilöstömäärä on haavoittuva poissaolojen ja henkilövaihdosten varalta. Valiokunnan mukaan laillisuusvalvonnan uskottavuus on keskeisen tärkeä elementti koko tiedustelulainsäädäntöä ja tämän vaatimuksen on heijastuttava myös toiminnan resursointiin. Valiokunta on ehdottanut harkittavaksi **merkittävää lisäystä asiantuntijavirkamiesten määrään sekä lisäksi apulaistiedusteluvaltuutetun tehtävän perustamista**. Edellä toteamillani perusteilla voin yhtyä puolustusvaliokunnan esittämiin näkökohtiin.

Huomioita ihmisoikeustuomioistuimen tuoreesta ratkaisukäytännöstä

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) on vastikään antanut Ruotsin ja Iso-Britannian tietoliikennetiedustelutoimintaa koskevat ratkaisut *Centrum för Rättvisa v. Ruotsi, 19.6.2018 (ratkaisun jälkeen on määräjassa esitetty pyyntö asian siirtämiseksi suurelle jaostolle)* ja *Big Brother Watch and Others v. Iso-Britannia, 13.9.2018*, joilla voi olla merkitystä myös kansallisille tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmille asetettaville vaatimuksille. Näitä ratkaisuja on tämän vuoksi syytä lyhyesti tarkastella.

EIT toteaa molemmissa ratkaisuissaan, että valtiolla on laaja harkintavalta (”wide margin of appreciation”) sen suhteen millaiset valvontatoimet ovat tarpeen valtion turvallisuuden takaamiseksi. Aiempien ratkaisujen tavoin EIT painottaa molemmissa ratkaisuissaan, että tämä harkintamarginaali mahdollistaa myös laajempien massaluonteisten tiedustelutoimien (”bulk interception”) luomisen. Toisaalta EIT toteaa, että valtion harkintavalta on kapeampi tiedustelutoimintakäytännössä, ja EIT:n on tämän vuoksi **varmistettava, että on olemassa riittävät ja tehokkaat (”adequate and effective”) keinot toiminnan väärinkäyttöä vastaan**.

EIT tuo ratkaisuissaan esille, että salaisia rikostutkinnallisia seuranta/tarkkailutoimia koskevassa oikeuskäytännössään EIT on luonut vallan väärinkäytön estämiseksi vähimmäissuojavaatimuksia, jotka lainsäädännössä tulee huomioida. Määriteltävä on: niiden tekojen luonne, joiden perusteella viestintään voidaan puuttua; ne henkilökategoriat, joiden viestintään voidaan puuttua; toimenpiteiden kesto; menettelyt, joita on noudatettava, kun tutkitaan, käytetään ja säilytetään saatuja tietoja; noudatettavat varotoimenpiteet, kun saatua tietoa annetaan muille; ja ne olosuhteet, joissa tallennetut tiedot voidaan tai pitää poistaa tai tuhota.

EIT totesi ratkaisussaan *Centrum för Rättvisa v. Ruotsi*, että Ruotsin tietoliikennetiedustelutoimintaa koskevassa lainsäädännössä oli muutamia puutteita. Ensinnäkin lainsäädäntö ei ollut riittävän selkeä siltä osin kuin kyse oli henkilötietojen siirtämisestä muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille. Toisena puutteena pidettiin käytäntöä, että valtiollinen tiedusteluvalvontaviranomainen ei antanut kansalaisten tekemiin kanteluihin julkisia perusteluja. Ruotsin järjestelmässä kantelijalla ei sinällään näyttänyt olleen oikeutta saada tietää, oliko hänen viestiinsä puututtu, muuten kuin siinä tapauksessa, että tuossa puuttumisessa oli todettu lainvastaisuus. Suomeen ehdotetun järjestelmän mukaan tietoliikennetiedustelun kohteena olevalle, jonka luottamuksellinen viesti on avattu, on lähtökohtaisesti ilmoitettava tästä. Ilmoitusvelvollisuudesta voitaisiin tosin laissa säädetyin perustein poiketa. Näyttäisi kuitenkin siltä, että velvollisuus ilmoittaa tietoliikennetiedustelusta olisi Suomessa laajempi kuin EIT:n arvioimassa Ruotsin järjestelmässä.

EIT:n esille nostamat puutteet Ruotsin järjestelmässä eivät EIT:n mukaan kuitenkaan olleet niin vakavia, että ihmisoikeussopimusta olisi loukattu. EIT totesi muun ohella, että tietoliikennetiedustelussa kerätyn datan käsittely oli määritelty selvästi laissa ja tiedustelu kohdistui vain rajat ylittävään tietoliikenteeseen. EIT:n mukaan merkitystä oli lisäksi ennen kaikkea sillä, että ruotsalaiseen tiedustelujärjestelmään oli luotu riittävät (”adequate and sufficient”) takeet mielialvaltaa ja toiminnan väärinkäyttöä vastaan. EIT:n mielestä painoarvoa oli muun ohella tiedustelutuomioistuimen **ennakollisella lupamenettelyllä ja useiden itsenäisten toimijoiden (valtiollinen tiedustelun valvontaelin, tietosuojavaltuutettu, oikeusasiamies ja oikeuskansleri)** suorittamalla valvonnalla.

Ruotsin tiedustelutoimintaa koskeva valvontalainsäädäntö ja -järjestelmä muistuttaa monessa suhteessa nyt Suomeen ehdotettua. Suomessa olisi Ruotsin kaltainen tiedustelutoimintaan liittyvä ennakollinen lupajärjestelmä, jossa tuomioistuin päättää luvan myöntämisestä. Ruotsissa asiasta tosin vastaa erillinen tiedustelutuomioistuin, kun taas Suomessa Helsingin käräjäoikeus käsittelee keskitetysti tiedusteluvaltuuksia koskevia asioita. Suomessa tiedusteluvaltuutettu vastaisi tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta monella tapaa samankaltaisin tehtävin ja toimivaltuuksin kuin Ruotsissa lautakuntamuotoinen valtion tiedustelutarkastus (SIUN). Ruotsin tavoin myös Suomessa on tietosuojavalvontaviranomainen (tietosuojavaltuutettu), jolla on tiedustelutoimintaan läheisesti liittyviä valvontavaltuuksia. Lisäksi Ruotsissa ja Suomessa ylimmillä laillisuusvalvojilla oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on viranomaistoimintaan kohdistuvia valvontatehtäviä.

Ruotsissa ei sen sijaan ole parlamentaarista valvontaelintä, jonka yksinomaisena tai pääasiallisena tehtävänä olisi tiedustelutoiminnan valvonta. Tässä mielessä Suomeen ehdotetulla tiedusteluvalvontavaliokunnalla on hyvät edellytykset muodostua tärkeäksi osaksi tiedustelutoimintaan kohdistuvaa uskottavaa valvontamekanismia. Näin etenkin, kun puhemiesneuvoston ehdotuksenkin mukaan tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan tavoitteena on vahvistaa tiedustelutoiminnan hyväksyvyyttä seuraamalla ja arvioimalla, miten turvallisuusympäristössä tapahtuvat muutokset, yhteiskunnan kokonaisuus ja perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen otetaan huomioon sekä tiedustelutoiminnan laajuudessa ja kohdentamisessa että käytännön tiedustelutoiminnassa.

Kaiken kaikkiaan EIT:n ratkaisusta *Centrum för Rättvisa v. Ruotsi* ei mielestäni ole luettavissa sellaisia näkökohtia, joiden perusteella voisi katsoa, että Suomeen ehdotetulla tiedustelutoimintaa koskevalla valvontalainsäädännöllä ja -järjestelmällä ei luotaisi ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta riittäviä vähimmäistakeita mielialvaltaa ja toiminnan väärinkäyttöä vastaan.

Ratkaisussaan *Big Brother Watch and Others v. Iso-Britannia* EIT sen sijaan arvioi, että Iso-Britannian tiedustelutoimintaan liittynyt massavalvonta loukkasi ihmisoikeussopimuksen 8 ja 10 artikloja. EIT:n mukaan Iso-Britannian soveltama massavalvontajärjestelmä ei tarjonnut takeita siitä, että tietoliikenteen keräämiseen, suodatukseen ja sen sisällölliseen analyysiin valikoitumiseen liittyvää prosessia olisi riittävästi valvottu. EIT totesi muun ohella lisäksi, että viranomaisten pääsy palveluntarjoajien hallussa pitämiin tietoliikennetietoihin ei tapahtunut ihmisoikeussopimuksen määräyksen edellyttämällä tavalla lakiin perustuen. Vielä EIT totesi, että Iso-Britannian järjestelmä ei tarjonnut riittäviä takeita siitä, että journalistisen aineiston luottamuksellisuus olisi turvattu ihmisoikeussopimuksen määräyksen tarkoittamassa laajuudessa. Tiedustelutietojen jakaminen muiden maiden hallitusten kanssa ei sen sijaan EIT:n mielestä ollut ihmisoikeussopimuksen vastaista.

EIT:n arvioiman Iso-Britannian tiedustelujärjestelmäkokonaisuuden erotessa varsin paljon Suomeen ehdotetusta kokonaisuudesta, ei mainitusta Iso-Britanniaa koskevasta ratkaisusta voi- ne nähdäkseni tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä Suomen tiedustelutoimintaa koske- van valvontalainsäädännön ja -järjestelmän osalta. Toimittajien lähdesuojan osalta voidaan to- deta, että Suomeen ehdotetun lainsäädännön mukaan tietoliikennetiedustelua ei saa kohdistaa lähdesuojan turvaamaan tietoon. Jossain määrin ongelmalliseksi tilanteen tekee se, että tiedus- teluviranomainen ei lähtökohtaisesti tiedä etukäteen, mikä tieto on lähdesuojan alaista, ja tie- dustelukiello ei koske kaikkea toimittajien viestintää, joten lähdesuojan alaisen tiedon pääty- minen viranomaiselle on täysin mahdollista. Koska tiedustelukiellon soveltuvuus määräytyisi tiedon sisällön perusteella, voitaisiin tiedon kuuluminen tiedustelukiellon piiriin käytännössä havaita vasta viestin sisällön manuaalisen selvittämisen yhteydessä. Toisaalta tällainen mah- dollinen saatu lähdesuojan alainen tieto olisi lain mukaan välittömästi hävitettävä. Iso- Britannian tietoliikennetiedustelujärjestelmää koskevassa EIT:n ratkaisussa oli sen sijaan kyse muun ohella siitä, että laissa ei ollut selkeitä rajoituksia tiedustelupalvelun mahdollisuuksille etsiä ja tutkia luottamuksellista journalistista aineistoa, jotta puuttuminen olisi rajoittunut vain ehdottoman välttämättömiin tapauksiin.

Syytä on vielä huomauttaa, että ihmisoikeussopimuksen määräykset luovat sopimuksessa mää- riteltyjen oikeuksien ja vapauksien vähimmäistason. Ruotsia koskevassa tapauksessa EIT myös korosti, että kyse oli Ruotsin järjestelmän abstraktista arvioinnista, eli arviointi ei poissulkenut mahdollisuutta, etteikö ihmisoikeussopimus voisi tulla loukatuksi sellaisen yksittäisen valitta- jan kohdalla, johon on kohdistettu konkreettisia tiedustelutoimia.

Muita näkökohtia

Ehdotettu tiedustelulainsäädäntö tulisi **merkittävästi muuttamaan Suojelupoliisin asemaa**. Suojelupoliisi ei olisi enää esitutkintalain ja pakkokeinolain mukaiset, rikosten selvittämistä koskevat toimivaltuudet omaava esitutkintaviranomainen. Tämä on merkittävä muutos Suoje- lupoliisin tehtävissä. Suojelupoliisi olisi kuitenkin edelleenkin poliisilain mukaiset, muun mu- assa rikosten estämistä ja paljastamista koskevat toimivaltuudet omaava poliisiviranomainen. Toisaalta Suojelupoliisi saisi uudistuksen myötä tiedustelutoimintaan liittyviä varsin laajoja uusia tehtäviä ja toimivaltuuksia, joilla voidaan puuttua keskeisiin perus- ja ihmisoikeuksiin.

Eduskunnan puolustusvaliokunta on tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa ja lailli- suusvalvontaa sekä siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevista ehdotuksista antamissaan lausun- noissa (PuVL 6/2018 vp, PuVL 8/2018 vp ja PuVL 16/2018 vp) tuonut esille, että siviilitiedus- telua koskevan hallituksen esityksen (HE 202/2017 vp) mukaan uusien koti- ja ulkomaan teh- tävien ja toimivaltuuksien osoittamisessa Suojelupoliisille ja samanaikaisesti olemassa olevien tehtävien ja toimivaltuuksien laajasta säilymisestä seuraa, että **Suojelupoliisin tehtäväkenttä** ja velvoitteet muodostuvat **kansainvälisessäkin vertailussa ainutlaatuisen laajoiksi** ja että tämä vaatii kattavaa laillisuusvalvontaa. Puolustusvaliokunta on pitänyt välttämättömänä, että **tiedusteluvalvontavaliokunta tulee valvomaan Suojelupoliisin toimintaa kokonaisuudes- saan**. Tämä on puolustusvaliokunnan mukaan perusteltua paitsi valvonnan yleisen uskottavu- den kannalta myös sen vuoksi, että monessa tapauksessa on vaikea arvioida salaisten tiedon- hankintakeinojen ja siviilitiedustelutoiminnan rajapintoja. Myös eduskunnan tarkastusvalio- kunta ja ulkoasiainvaliokunta ovat lausunnoissaan (TrVL 2/2018 vp ja UaVL 5/2018 vp) pitä- neet tarkoituksenmukaisena, että tiedusteluvalvontavaliokunnan toimivaltuudet tulisivat katta- maan Suojelupoliisin koko toiminnan valvonnan. Laillisuusvalvonnan puolella on puolustusva- liokunnan mielestä sen lausunnoissa (PuVL 8/2018 vp ja PuVL 16/2018 vp) mainituilla perus- teilla välttämätöntä, että myös **tiedusteluvaltuutettu saa oikeudet koko Suojelupoliisin val- vontaan**.

Voin yhtyä valiokuntien kerrotuin tavoin esittämiin näkemyksiin. Korostan, että Suojelupoliisin toimivaltuuksien merkittävä laajentuminen merkitsee entistä pidemmälle menevää puuttumista kansalaisten keskeisiin perus- ja ihmisoikeuksiin, erityisesti yksityiselämän suojaan ja yksilön luottamuksellisen viestinnän salaisuuteen. Muun ohella puolustusvaliokunnan esittämät Suojelupoliisin harjoittamaan tiedustelutoimintaan liittyvät erityispiirteet puoltavat **mahdollisimman kattavaa valvontaa.** Entistä laajempien toimivaltuuksien vastapainoksi tarvitaan kaiken kaikkiaan mahdollisimman uskottava valvontajärjestelmä. Myös EIT on edellä kerrotuin tavoin ratkaisukäytännössään korostanut, että tiedustelujärjestelmään on luotava riittävät takeet mielivaltaa ja toiminnan väärinkäyttöä vastaan. Tiedusteluvaltuutetun valvontatehtävän tulisi näin ollen olla laissa määritelty kattavaksi ja ilmetä kattavasti myös tiedustelun valvonnasta annettavasta laista siten, että tiedusteluvaltuutetun tehtävänä on valvoa tiedustelumenetelmien ja tiedustelutiedon käytön lainmukaisuutta (vrt. ehdotus laiksi tiedustelun valvonnasta 7 §).

Perustuslakivaliokunta on perustuslain 10 §:n muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 198/2017 vp) antamassaan mietinnössä (PeVM 4/2018 vp) niin ikään todennut, että kysymys tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmästä (laillisuusvalvonta ja parlamentaarinen valvonta) muodostuu hyvin tärkeäksi myös ehdotettujen siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksien kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä on välttämätöntä, että tiedustelutoimintaan liittyvä tehokas ja kattava valvontajärjestelmä.

Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevan hallituksen esityksen mukaan tiedusteluvaltuutetulla tai hänen määräämällään virkamiehellä olisi oikeus olla läsnä käsiteltäessä tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa tuomioistuimessa. Esityksen perustelujen mukaan tämä läsnäolo-oikeus tarkoittaisi valtuutetun oikeutta kuunnella ja katsoa kaikki käsittelyssä esitettävä aines, mutta läsnäolo-oikeuteen ei sisältyisi muita osallistumisoikeuksia tuomioistuinkäsittelyyn kuten oikeutta tulla kuulluksi tai esittää muutoin näkemyksiään istunnossa. Puolustusvaliokunta ei ole kyseisestä esityksestä ja siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PuVL 8/2018 vp ja PuVL 16/2018 vp) pitänyt ehdotettua sääntelyä asianmukaisena. Valiokunnan näkemyksen mukaan valtuutetulla tulee kaikissa tapauksissa olla oikeus tulla kuulluksi ja esittää muutoin näkemyksiään tuomioistuimessa.

Olen tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevasta hallituksen esityksestä hallintovaliokunnalle antamassani lausunnossa todennut voivani yhtyä puolustusvaliokunnan esittämiin näkemyksiin. Olen itsekkin viestinyt, että **yksinomaan tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeus** tiedustelumenetelmää koskevan lupa-asian tuomioistuinkäsittelyssä **ei olisi riittävää** tiedustelutoiminnan uskottavan ja tehokkaan valvontamekanismin kannalta. Täsmennän kerrottua näkemystäni siten, että nähdäkseni asian riittävä selvittäminen tulee turvatuksi, kun tuomioistuinmella on oikeus kuulla tiedusteluvaltuutettua käsiteltäessä tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa, mutta tiedusteluvaltuutettu ei olisi oikeudenkäynnin osapuolena. Käytännön sääntely ja toteutus tulisi näin harkita sellaiseksi, ettei tiedusteluvaltuutettu ole tai näytä olevan oikeudenkäynnin osapuoli. Myös EIT on peräänkuuluttanut mahdollisimman uskottavaa ja tehokasta valvontamekanismia. Valvontamekanismin riippumattomuutta ja tehokkuutta arvioidessaan EIT on kiinnittänyt huomiota mm. valvontaelinten jäsenten kokoonpanoon ja taustoihin (ks. esim. EIT:n Big Brother Watch ja Kennedy -ratkaisut). Tiedusteluvaltuutetun valinta ja uskottavuus ovat tässä tarkastelussa melkoisen tärkeitä.

Korostan, että kaavailtujen siviili- ja sotilastiedustelulakien mukaan ehdotetun tiedustelulainsäädännön tavoitteena on muun ohella tukea valtion ylimmän johdon päätöksentekoa ja varmistaa sen perustuminen oikeaan, ajantasaiseen ja luotettavaan tietoon. Valtioneuvosto olisi se keskeinen taho, jonka puolesta tiedustelua harjoitettaisiin ja olisi keskeinen tiedustelutietojen

saaja. Tiedusteluvaltuutetun nimittämismenettely, jonka mukaan tiedustelutietoja ensisijaisesti hyödyntävä taho voisi suoraan valita henkilön, joka tulisi valvomaan nimittävän tahon itsensä päättämää tai ainakin sen puolesta tehtävää tiedustelutoimintaa, on jossain määrin ongelmallinen valvojan riippumattomuuden kannalta. Tiedusteluvaltuutetun uskottavuuttakin voisi parantaa, jos myös **nimitysprosessissa olisi lisää riippumattomuuden takeita**, esimerkiksi siten, että tietosuojavaltuutettu osallistuisi nimitysprosessiin tai nimittäisi tiedusteluvaltuutetun.

Eduskunta hyväksyi vastikään perustuslain 10 §:n muuttamista koskevan hallituksen esityksen kiireellisellä menettelyllä. Tasavallan presidentti vahvisti kyseisen perustuslain muutoksen (817/2018), joka tuli voimaan 15.10.2018. Tämä tarkoittaa sitä, että tiedustelulainsäädäntökokonaisuus on mahdollista hyväksyä jo kuluvalle vaalikaudella ja lainsäädäntö voi tulla voimaan varsin nopealla aikataululla. Korostan tämän vuoksi, että tiedustelulakeihin liittyvien **valvontajärjestelmien ja oikeusturvamekanismien tulee olla toimintakykyisiä** ja riittävästi resursoituja välittömästi lakien mahdollisesti tullessa voimaan.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Markus Löfman

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
