OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö
Erityisasiantuntija Anu Mutanen

MUISTIO
20.2.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS LAIKSI TIEDUSTELUTOIMINNAN VALVONNASTA (HE 199/2017 VP)

Esityksen keskeinen sisältö

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki tiedustelutoiminnan valvonnasta. Tällä uudella lailla järjestettäisiin siviili- ja sotilastiedustelun laillisuusvalvonta sekä säädettäisiin eräistä tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan yksityiskohdista. Valvontajärjestelmä muodostuisi tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta huolehtivasta tiedusteluvaltuutetusta ja parlamentaarista valvontaa harjoittavasta eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnasta.

Tiedusteluvalvontavaliokunta

Tiedusteluvalvontavaliokunta olisi tiedustelutoiminnan parlamentaarisesta valvonnasta huolehtiva uusi eduskunnan erikoisvaliokunta. Tämän uudentyyppisen valiokunnan perustaminen edellyttää eduskunnan työjärjestyksen muuttamista, jota on valmisteltu eduskunnassa puhemiesneuvoston ehdotuksena. Tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavassa laissa tiedusteluvalvontavaliokunnalle säädettäisiin laajat oikeudet tietojen ja selvitysten saamiseen. Valiokunnan tietojen- ja selvitystensaantioikeudet kohdistuisivat tiedusteluviranomaisiin ja tiedusteluvaltuutettuun sekä sellaisiin viranomaiskoneiston ulkopuolisiin tahoihin, jotka lain nojalla hoitavat tiettyjä tiedustelutoimintaan liittyviä julkisia tehtäviä, kuten tietoliikennetiedustelun kytkentätehtäviä. Valiokunnalla olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tällaisilta tahoilta maksutta valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot ja selvitykset. Tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavassa laissa säädettäisiin myös tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvaltuutetun yhteistyöstä. Tämän yhteistyön olisi tarkoitus olla kiinteää tehokkaan ja kattavan tiedustelutoiminnan valvontakokonaisuuden aikaansaamiseksi.

Tiedusteluvaltuutettu

Tiedusteluvaltuutettu olisi tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta huolehtiva uusi viranomainen. Tiedusteluvaltuutettu toimisi tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä ja olisi toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Valtioneuvosto nimittäisi valtuutetun enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Tiedusteluvaltuutetulla olisi tarpeellinen määrä valtuutetun tehtäväalaan perehtyneitä esittelijöitä ja muuta henkilöstöä. Valtuutettu nimittäisi virkamiehet ja ottaisi palvelukseen muun henkilöstön.

Tiedusteluvaltuutetulle ja hänen henkilöstölleen asetettaisiin vaatimus Suomen kansalaisuudesta. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan valtion virkamieslain 7 §:n muutosta. Valtuutetun tehtävään nimitettävästä ja toiminnon henkilöstöstä laadittaisiin laajat turvallisuusselvitykset. Turvallisuusselvitys ei

ole nimittävää tahoa oikeudellisesti sitova. Näin ollen suojelupoliisi ei päättäisi siitä, miten turvallisuusselvityksen tiedot otetaan nimitysharkinnassa huomioon. Harkintavalta selvityksen vaikutuksesta valtuutetun nimitykseen jäisi valtioneuvostolle vastaavaan tapaan kuin sen on tarkoitus jäädä eduskunnalle kansanedustajien tiedusteluvalvontavaliokuntajäsenyyksien osalta.

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. Tiedusteluvaltuutettu antaisi vuosittain kertomuksen toiminnastaan eduskunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle. Valtuutettu voisi antaa myös erillisen kertomuksen tärkeäksi katsomastaan asiasta. Lisäksi tiedusteluvaltuutetulle säädettäisiin velvollisuus saattaa laillisuusvalvonnassaan tekemänsä merkittävät havainnot tiedusteluvalvontavaliokunnan käsiteltäväksi.

Yksilöt voisivat tehdä tiedusteluvaltuutetulle kanteluita tiedustelutoiminnan laillisuuskysymyksistä. Lisäksi tiedustelutoiminnan kohteena ollut tai henkilö, joka epäilee, että häneen on kohdistettu tiedustelua, voisi pyytää valtuutettua tutkimaan häneen kohdistuneen toiminnan lainmukaisuuden. Tällaisen pyynnön tekeminen koskisi esimerkiksi tilanteita, joissa henkilö saa tiedusteluviranomaiselta tiedon häneen kohdistetusta tiedustelutoiminnasta sen jälkeen, kun tiedustelumenetelmän käyttö on päättynyt. Tällaisia jälkikäteisilmoituksia annettaisiin tiedustelun kohteille tietyistä tiedustelumenetelmistä kuten telekuuntelusta.

Tiedusteluvaltuutetulle säädettäisiin vahvat toimivaltuudet laillisuusvalvonnassa. Hänellä olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaisilta ja muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta maksutta valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot ja selvitykset. Valtuutettu voisi myös tehdä tarkastuksia viranomaisten ja muiden julkista hallintotehtävää hoitavien toimitiloissa tiedustelutoiminnan laillisuuden valvomiseksi. Tiedusteluvaltuutettu voisi määrätä tiedustelumenetelmän käytön keskeytettäväksi tai lopetettavaksi, jos hän katsoo viranomaisen menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa. Tuomioistuimen lupaan perustuvan tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämiseksi tai lopettamiseksi valtuutettu voisi antaa väliaikaisen määräyksen, joka olisi saatettava viivytyksettä luvan myöntäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tuomioistuimen olisi ratkaistava asia kiireellisesti. Valtuutettu voisi myös määrätä lainvastaisesti hankitut tiedot viipymättä hävitettäviksi. Tiedusteluvaltuutettu voisi ilmoittaa asian toimivaltaiselle esitutkinnan toimittamisesta päättävälle viranomaiselle, jos hän katsoo, että valvottava on toiminut lainvastaisesti.

Tiedusteluvaltuutettu harjoittaisi tiedustelutoiminnan kattavaa ja reaaliaikaista valvontaa. Tätä turvattaisiin muun ohella siten, että tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavassa laissa säädettäisiin valtuutetun oikeudesta olla läsnä tiedustelumenetelmää koskevan lupa-asian tuomioistuinkäsittelyssä. Siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännössä tiedusteluviranomaisille säädettäisiin puolestaan velvollisuus ilmoittaa valtuutetulle tiedustelumenetelmän käytön viranomais- ja tuomioistuinpäätöksistä. Lisäksi sisäministeriön ja puolustusministeriön tulisi antaa tiedusteluvaltuutetulle vuosittain kertomus tiedustelumenetelmien käytöstä ja valvonnasta. Tiedustelutoimijoiden tulisi myös järjestää valtuutetun tarpeellisiksi katsomat tarkastuskäynnit sekä niiden yhteydessä pääsy kaikkiin tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan kannalta välttämättömiin tiloihin ja tietojärjestelmiin.

Esityksen tarve ja tavoitteet

Esityksen tavoitteena on järjestää tiedustelutoiminnan valvonta siten, että se täyttää perustuslain, kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja Euroopan unionin oikeusjärjestyksen asettamat vaatimukset valvonnan tehokkuudesta ja riippumattomuudesta. Valvontajärjestelmän ja valvontaelinten vahva asema ja toimivaltuudet turvaisivat osaltaan luottamusta tiedustelutoiminnan asianmukaisuuteen ja yksilön oikeusturvan toteutumiseen. Esitys on siten keskeinen osa eduskunnan käsiteltävänä olevan tiedustelulainsäädännön kokonaisuutta ja edellytys tiedusteluviranomaisten toimivaltuuksien laajentamiselle. Esityksessä pyritään lisäksi järjestämään tiedustelutoiminnan valvonta hallinnollisesti kevyellä valvontaorganisaatiolla.

Tiedustelutoiminnan valvonta Euroopan maissa

Esityksessä on mukana laaja kansainvälinen vertailu Euroopan maissa omaksutuista tiedustelutoiminnan valvontamalleista. Useissa Euroopan maissa on katsottu tärkeäksi säätää tiedustelutoiminnan valvonnasta. Monissa valtioissa (esimerkiksi Alankomaat, Saksa, Sveitsi, Ranska ja Italia) on lisäksi äskettäin tullut voimaan tai parhaillaan valmistellaan tiedustelulainsäädännön muutoksia, joista osa kohdistuu myös valvontatoimintaan. Tiedustelutoiminnan valvontamuotoina ovat hallinnonalan sisäinen valvonta, parlamentaarinen valvonta ja ulkoinen laillisuusvalvonta sekä parlamentaarisen ja laillisuusvalvonnan sekamuotoiset mallit. Tiedustelutoiminnan ja sen valvonnan sääntelytarkkuus, järjestämistapa sekä valvontaelinten tehtävät ja toimivaltuudet vaihtelevat maittain.

Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta on yleensä osoitettu parlamentin erityisvaliokunnalle tai siihen rinnastuvalle toimielimelle, kuten Tanskassa parlamentin tiedustelupalveluvaliokunnalle, Alankomaissa parlamentin alahuoneen sisäasiainvaliokunnalle ja turvallisuus- ja tiedusteluvaliokunnalle, Saksassa liittovaltiopäivien valvontavaliokunnalle sekä Ranskassa parlamentaariselle tiedusteluvaltuuskunnalle. EU-jäsenvaltioista vain Irlannissa ja Maltalla ei ole järjestetty tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa. Ruotsissa parlamentaarinen valvonta toteutuu siten, että parlamentin puolustusvaliokunta käsittelee vuosittain hallituksen parlamentille signaalitiedustelusta antaman selonteon. Norjan parlamentissa on puolestaan erityisvaltuuskunta, joka harjoittaa sekä tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa että laillisuusvalvontaa. Myös Alankomaiden ja Saksan parlamentaarisille valvontaelimille kuuluu laillisuusvalvontatehtäviä.

Useimmissa Euroopan maissa on parlamentaarisen valvontaelimen ohella erillinen tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa harjoittava taho. Laillisuusvalvontaa toteuttaa tiedustelupalvelusta riippumaton toimielin, joka on usein järjestetty lautakuntamuotoon. 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. Valvontaelimillä on usein myös oikeus antaa sitovia kieltoja ja kehotuksia tiedustelupalveluille. Laillisuusvalvojat raportoivat toiminnastaan parlamentaarisille valvontaelimille, joilla on lisäksi yleensä vaikutusta laillisuusvalvontaelinten kokoonpanoon.

Esityksen taloudelliset vaikutukset

Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan järjestäminen edellyttää riittävää resursointia. Alkuvaiheessa tiedusteluvaltuutetun toimintoon arvioidaan tarvittavan valtuutetun lisäksi kaksi päätoimista asian-

tuntijavirkamiestä esittelijöinä sekä yksi päätoiminen assistentti. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan erityispiirteistä johtuen toiminnon resursointiin kohdistuisi tiettyjä erityisvaatimuksia. Tiedusteluvaltuutetun toiminnassa olisi poikkeuksellisen korkeita tietosuojavaatimuksia, ja näitä vastaavia erityisiä tietojärjestelmä- ja tilatarpeita varten tulisi varata riittävät resurssit.

Tiedusteluvaltuutetun toiminnon resurssitarpeita ei ole vielä mahdollista arvioida täsmällisesti, koska valtuutetun työtehtävien todellisesta määrästä ei ole vielä tietoa. Suhteessa nykyisiin erityisvaltuutettuihin esityksessä alustavasti tarvittavaksi arvioitu resursointi vaikuttaisi riittävältä ottaen huomioon sen, että nykyisten valtuutettujen (kuten yhdenvertaisuusvaltuutetun) tehtäväkenttä on merkittävästi laajempi kuin tiedusteluvaltuutetun. Tarvittavien määrärahojen mitoitus ja ajoitus ratkaistaan julkisen talouden suunnitelman yhteydessä sekä talousarvion ja lisätalousarvion valmistelun yhteydessä. Myöhemmin toiminnan vakiinnuttua resurssitarvetta voitaisiin arvioida uudelleen siten, että huomioon otettaisiin tiedusteluvaltuutetulle tehtävien kanteluiden ja tutkimispyyntöjen määrä, tiedustelutoiminnan volyymi sekä yhteydenpidosta tiedusteluvalvontavaliokunnan kanssa aiheutuva työ.

Esityksen valmistelu

Luonnos hallituksen esitykseksi laadittiin oikeusministeriön lokakuussa 2016 asettamassa työryhmässä, jonka tehtävänä oli valmistella lainsäädäntö siviili- ja sotilasviranomaisten tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan ja laillisuusvalvonnan järjestämiseksi. Eduskunnan pääsihteeri asetti joulukuussa 2016 eduskunnan kanslian työryhmän valmistelemaan sääntelyä tiedustelutoiminnan parlamentaarisesta valvonnasta. Oikeusministeriö tarkisti helmikuussa 2017 työryhmänsä asettamispäätöstä siten, että tehtävä rajattiin tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevan sääntelyn valmisteluun.

Oikeusministeriön työryhmä kuuli työnsä aikana valtiosääntöoikeuden, laillisuusvalvonnan sekä siviili- ja sotilastiedustelun asiantuntijoita. Työryhmä toimi parlamentaarisen seurantaryhmän seurannassa. Työryhmän mietintö (Tiedustelutoiminnan valvonta, oikeusministeriö, mietintöjä ja lausuntoja 18/2017) valmistui maaliskuussa 2017. Eduskunnan kanslian työryhmän mietintö julkaistiin puolestaan toukokuussa 2017 (Tiedustelun parlamentaarinen valvonta, eduskunnan kanslian julkaisu 1/2017).

Oikeusministeriön työryhmämietinnöstä annettiin kaikkiaan 49 lausuntoa. Valtaosa lausunnonantajista kannatti lain säätämistä tiedustelutoiminnan valvonnasta ja tiedusteluvaltuutetun viran perustamista tietosuojavaltuutetun toimiston yhteyteen. Varsin yksimielisiä oltiin myös siitä, että valvonnan tehokkuuden, uskottavuuden ja riippumattomuuden vuoksi tiedusteluvaltuutetulle tulee säätää vahvat ja laajat toimivaltuudet. Kriittisissä arvioissa pidettiin mietinnössä tehtyä arviota tiedusteluvaltuutetun toiminnon resursoinnista riittämättömänä. Lisäksi useat lausunnonantajat pitivät tiedusteluvaltuutetun riippumattomuuden kannalta ongelmallisena sitä, että nimittävä taho olisi valtioneuvosto ja että valtuutettu nimitettäisiin määräajaksi. (Ks. Lausuntotiivistelmä ”Tiedustelutoiminnan valvonta. Työryhmän mietintö”, oikeusministeriö, 6.9.2017.)

Hallituksen esitys viimeisteltiin oikeusministeriössä em. työryhmämietintöjen ja niistä saatujen lausuntojen pohjalta parlamentaarisen seurantaryhmän seurannassa. Esitysluonnos oli lisäksi lainsäädännön arviointineuvoston käsiteltävänä. Joulukuussa 2017 antamassaan lausunnossa arviointineuvosto katsoi, että esitysluonnos sisältää tarvittavat kuvaukset nykytilasta, tavoitteista, kohderyhmistä ja ehdotetuista toimenpiteistä. Sen sijaan vaikutusarvioissa arviointineuvosto näki kehittämistarpeita.

Riippuvuus muista esityksistä

Hallituksen esitys liittyy esityksiin, joissa ehdotetaan säädettäväksi siviili- ja sotilastiedustelusta (HE 202/2017 vp; HE 203/2017 vp) ja perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 198/2017 vp). Lisäksi esityksellä on kytkentä oikeusministeriössä parhaillaan valmisteltavana olevaan ehdotukseen Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämistä kansallisista lainsäädäntötoimista, josta seuraa muutoksia tietosuojavaltuutetun asemaan ja toimistoon. Esityksellä on kiinteä kytkös myös eduskunnan puhemiesneuvoston ehdotukseen eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta, jolla on tarkoitus perustaa tiedusteluvalvontavaliokunta. Esitys liittyy vuoden 2018 valtion lisätalousarvioesitykseen, jossa esitetään määrärahat tiedusteluvaltuutetun viran ja toiminnon perustamiseen.

Voimaantulo

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

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ehdotetulla tiedustelutoiminnan riippumattomalla ja tehokkaalla laillisuusvalvontajärjestelmällä toteutettaisiin perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen olennaisia ainesosia. Lisäksi esityksellä turvattaisiin perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan sekä perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumisesta. Lakiehdotuksen säännökset yksilön kantelumahdollisuudesta ja tutkimispyynnöstä täydentäisivät niitä oikeusturvajärjestelyjä, jotka sisältyvät tiedusteluvaltuuksia koskevaan sääntelykokonaisuuteen.

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

Tiedusteluvalvontavaliokunnalle säädettäväksi ehdotettu laaja oikeus tietojen ja selvitysten saamiseen ei olisi ristiriidassa perustuslain 47 §:ssä säädetyn eduskunnan tietojensaantioikeuden kanssa, vaan täydentäisi sitä. Tiedusteluvaltuutetun laaja tiedonsaantioikeus olisi puolestaan välttämätön laillisuusvalvonnan tehokkaan toteutumisen kannalta eikä sille asetu estettä perustuslain 10 §:ssä säädetystä henkilötietojen suojasta. Valtuutetun tarkastusoikeudet eivät ulottuisi perustuslain 10 §:n mukaisiin kotirauhan suojaamiin tiloihin.

Tiedustelutoimintaa koskevissa esityksissä ehdotetut uudet tiedustelutoimivaltuudet puuttuvat merkittävällä tavalla perusoikeussuojaan, erityisesti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Perusoikeuksien rajoittaminen edellyttää muun ohella toimivaltuuksien valvonnan ja yksilön oikeusturvan

asianmukaista järjestämistä. Tämä muodostaa olennaisen kytköksen tiedustelutoimivaltuuksia ja laillisuusvalvontaa koskevien esitysten välille. Tiedustelutoimintaa koskevat esitykset ovat säätämisjärjestykseltään osittain kytkettyjä perustuslain muutosehdotuksen käsittelyyn. Sen sijaan esitys tiedustelutoiminnan valvonnasta ei lähtökohtaisesti edellytä perustuslain muuttamista.

Ehdotettu valtion virkamieslain 7 §:n muutos tiedusteluvaltuutetun ja tiedusteluvaltuutetun henkilöstön kansalaisuusvaatimuksesta olisi perustuslain 125 §:n 1 momentissa Suomen kansalaisuudesta julkisten virkojen kelpoisuusvaatimuksena säädetyn mukainen. Kansalaisuusvaatimuksen perusteena olisi merkittävä julkisen vallan käyttö, kansallinen turvallisuus ja laaja-alainen tiedonsaanti kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisistä asioista. Esityksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä ei olisi kaikkiaan estettä.