Eduskunnan hallintovaliokunta

Viite:
Hallintovaliokunnan asiantuntija- ja lausuntopyynnöt 12.10.2018

Asia:
Hallituksen esitys laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta (HE 199/2017 vp) ja puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta (PNE 1/2018 vp)

Yllä mainitut hallituksen esitys ja puhemiesneuvoston ehdotus, eli tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa ja parlamentaarista valvontaa koskevat ehdotukset, muodostavat tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan kiinteän kokonaisuuden, minkä vuoksi annan näistä ehdotuksista seuraavan yhteisen lausunnon:

Johdanto: oikeuskanslerin näkökulma

Suomen perustuslain 108 §:n mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri valvoo muun muassa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Perustuslain 108 §:n mukaan edelleen tehtäviään hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeuskansleri on perustuslain 111 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla velvollinen olemaan läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja valvomaan tarkemmin perustuslain 112 §:ssä säädetyllä tavalla valtioneuvoston päätöksenteon laillisuutta. Käytännössä oikeuskansleri on myös läsnä hallituksen neuvotteluissa. Osana tätä perustuslaissa säädettyä valtioneuvoston toiminnan laillisuuden valvontaa oikeuskansleri harjoittaa lakiesitysten ennakollista perustuslainmukaisuuden valvontaa ja muuta ennakollista säädösvalvontaa. Viime kädessä siinä varmistetaan, että edellytykset hallituksen esityksen antamiselle eduskunnalle ovat olemassa ja että eduskunnalla on esityksen perusteella riittävät edellytykset käyttää lainsäädäntövaltaa ja arvioida myös esitysten perustuslainmukaisuutta.

Oikeuskansleri on tehostanut vuoden 2018 alusta lähtien **ennakollista säädösvalvontaansa** ottamalla käyttöön perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeusvaltion toteutumisen kannalta merkittävien hallituksen esitysten ennakkotarkastusmenettelyn (ks. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2017, K 4/2018 vp, s. 12-23 ja perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 5/2018 vp). Tarkoituksena ennakkotarkastusmenettelyssä on jo ennakoivasti huolehtia siitä, ettei valtioneuvoston päätettäväksi tulevissa hallituksen esityksissä olisi laillisuusvalvojan näkökulmasta huomautettavaa ja lisäksi tukea valtioneuvostoa hyvässä lainvalmistelussa ja perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisessa. Menettely tukee näin hallituksen ja eduskunnan päätöksenteon sujuvuutta ja luo luottamusta ylimmän valtiollisen päätöksenteon asianmukaisuuteen oikeudellisesta näkökulmasta.

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki • Puhelin 0295 16001 • e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto Telefaksi 09 160 23975 Internet www.okv.fi

Merkittävien hallitusten esitysten ennakkotarkastuksen keskeisenä tavoitteena on huolehtia ehdotusten muodollisen oikeellisuuden ohella erityisesti siitä, että ehdotuksessa tunnistetaan perustuslain kannalta merkitykselliset kysymykset, selostetaan merkityksellinen perustuslain tulkintakäytäntö perustuslakivaliokunnan kannanottoineen ja tuodaan avoimesti esille myös mahdolliset perustuslain tulkintakohdat ja kriittiset kysymykset. Osana perustuslakiin liittyviä kysymyksiä ovat perus- ja ihmisoikeuksien ja Suomea koskevien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutuminen ja toteutumisen edellytykset. Huomiota kiinnitetään myös valmisteluprosessin asianmukaisuuteen ja kuulemisen sekä yleensä osallistumisoikeuksien toteutumiseen. Ennakkotarkastuksessa kiinnitetään mahdollisuuksien mukaan huomiota myös lainsäädännön johdonmukaisuuteen ja ristiriidattomuuteen sekä toimivuuteen kokonaisuutena. Tällöin tarkastelussa on kansallisten säädösten keskinäinen yhteensopivuus ja ristiriidattomuus sekä lakien kokonaisuuden ymmärrettävyys ja niistä ilmenevän sääntelyn ennakoitavuus lain soveltajille.

Lainsäädännön johdonmukaisuuteen ja toimivuuteen kuuluu myös kansainvälisistä sopimuksista ja EU-oikeudesta johtuvien velvoitteiden toimeenpano kansallisen oikeusjärjestyksen johdonmukaisuuden ja oikeustilan ennakoitavuuden mahdollisimman hyvin säilyttävällä tavalla samalla, kun kansainvälisten sopimusten ja unionin oikeuden velvoitteiden sisältö ja tarkoitus pyritään mahdollisimman hyvin toteuttamaan. Ennakkotarkastuksessa kiinnitetään mahdollisuuksien mukaan huomiota unionin oikeuden ja kansainvälisen sopimuksen toimeenpanossa kansallisen liikkumavaran asianmukaiseen käyttöön.

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

Oikeuskanslerin ennakollisessa säädösvalvonnassa ei sen sijaan ole ollut eduskunnassa valmisteltu puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta ja eduskunnan virkamieslain 9 §:n muuttamisesta (PNE 1/2018 vp). Selvennän kuitenkin, että apulaisoikeuskanslerin sijainen on kesäkuussa 2017 antanut puhemiesneuvoston ehdotusta koskevasta työryhmän mietinnöstä lausuntonsa eduskunnan kanslialle. Puhemiesneuvoston ehdotuksen valmistelua koskevasta osiosta (s. 30) saa sen käsityksen, että tällaista lausuntoa ei olisi annettu.

Ehdotetusta tiedustelulainsäädännöstä ja tiedustelutoiminnan valvonnasta

Tiedustelulainsäädäntökokonaisuus koostuu käsillä olevien tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa ja parlamentaarista valvontaa koskevien ehdotusten lisäksi ehdotuksista uudeksi siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännöksi. 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 hallintovaliokunnan asiantuntija- ja lausuntopyynnöissä mainittuihin tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaan ja parlamentaariseen valvontaan. Lopuksi tuon esille huomioita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuoreesta ratkaisukäytännöstä sekä esitän eräitä asiaan liittyviä muita näkökohtia.**

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki • Puhelin 0295 16001 • e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto • Telefaksi 09 160 23975 • Internet www.okv.fi

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 viranomaistoiminta on ennakoitavaa ja toimivaltuudet puuttua yksityisten oikeuksiin rajattuja; rajoituksen hyväksyttävyydestä; rajoituksen suhteellisuudesta; perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta; oikeusturvajärjestelyiden riittävyydestä; 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. Uhkamäärittely jää tämän vuoksi väkisinkin 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

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki • Puhelin 0295 16001 • e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto Telefaksi 09 160 23975 Internet www.okv.fi

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. Toimivaltuussääntelyn 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 v. Iso-Britannia*, joita käsittelen 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 valtiojohdon 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 epävakaissa 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 tietoaineistoon.

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 kaavaillut 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 käsittelisi tiedusteluvaltuuksia koskevia asioita, resursseihin ja asiantuntemukseen ja muihin toiminta-edellytyksiin on tärkeää kiinnittää huomiota. Käräjäoikeuden tiedustelulupia koskevien käsittelyiden ei tule muodostua vain muodolliseksi menettelyksi vaan menettelyksi, jossa voidaan uskottavasti arvioida myös tosiasiallisesti, onko suunnitellulle tiedustelutoimenpiteelle lainmu-

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki • Puhelin 0295 16001 • e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto Telefaksi 09 160 23975 Internet www.okv.fi

kaiset 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.

Puhemiesneuvoston ehdotuksessa ja laissa tiedustelutoiminnan valvonnasta tarkoitettu tiedusteluvalvontavaliokunta on ihmisoikeussopimuksen ja sen soveltamiskäytännön valossa erittäin tärkeässä asemassa tiedustelun parlamentaarisessa, demokraattista ulottuvuutta ja demokraattista legitimiteettiä luovassa valvonnassa. **Tiedusteluvalvontavaliokunnan käytännön työtavat** ovat kansainvälisen kokemuksen valossa tärkeitä valvonnan tehokkuuden ja uskottavuuden kannalta. Lakiesitykset luovat sille puitteet, erityisesti tietojensaantioikeus tehokkaasti ja sen vastapainona myös salaisuuden säilymisen turvaaminen ovat merkityksellisiä seikkoja. Puolustusvaliokunta on puhemiesneuvoston ehdotuksesta antamassaan lausunnossa (PuVL 6/2018 vp) pitänyt tärkeänä, että myös tiedusteluvalvontavaliokunnan kanslialla on käytössään riittävät virkamiesresurssit. Voin niin ikään yhtyä tähän näkemykseen. Tiedusteluvalvontavaliokunnalla on oltava riittävät resurssit ja riittävä aika sen jäsenillä valiokunnan tehtävää varten selviytyäkseen sen moninaisista ja tärkeistä tehtävistä.

Huomioita ihmisoikeustuomioistuimen tuoreesta ratkaisukäytännöstä

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on vastikään antanut Ruotsin ja Iso-Britannian tietoliikennetiedustelutoimintaa koskevat ratkaisut *Centrum för Rättvisa v. Ruotsi, 19.6.2018 (ratkaisun jälkeen on määräajassa 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 säilyte-

tään 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 mielivaltaa 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 käsittelisi 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 kokonaisetu 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 tiedustelutoimin-

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki • Puhelin 0295 16001 • e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto • Telefaksi 09 160 23975 • Internet www.okv.fi

taa koskevalla valvontalainsäädännöllä ja -järjestelmällä ei luotaisi ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta riittäviä vähimmäistakeita mielivaltaa 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 voine nähdäkseni tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä Suomen tiedustelutoimintaa koskevan valvontalainsäädännön ja -järjestelmän osalta. Toimittajien lähdesuojan osalta voidaan todeta, että Suomeen ehdotetun lainsäädännön mukaan tietoliikennetiedustelua ei saa kohdistaa lähdesuojan turvaamaan tietoon. Jossain määrin ongelmalliseksi tilanteen tekee se, että tiedusteluviranomainen ei lähtökohtaisesti tiedä etukäteen, mikä tieto on lähdesuojan alaista ja tiedustelukielto ei koske kaikkea toimittajien viestintää, joten lähdesuojan alaisen tiedon päätyminen 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 mahdollinen 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 vai ehdottoman välttämättömiin tapauksiin.

Syytä on vielä huomauttaa, että ihmisoikeussopimuksen määräykset luovat sopimuksessa määriteltyjen 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 valittajan 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 Suojelupoliisin tehtävissä. Suojelupoliisi olisi kuitenkin edelleenkin poliisilain mukaiset, muun muassa 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 laillisuusvalvontaa koskevista ehdotuksista antamissaan lausunnoissa (PuVL 6/2018 vp ja PuVL 8/2018 vp) tuonut esille, että siviilitiedustelua koskevan hallituksen esityksen (HE 202/2017

Käyntiosoite Snellmaninkatu 1 A, Helsinki • Puhelin 0295 16001 • e-mail etunimi.sukunimi@okv.fi
Postiosoite PL 20, 00023 Valtioneuvosto Telefaksi 09 160 23975 Internet www.okv.fi

vp) mukaan uusien koti- ja ulkomaan tehtävien 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 kokonaisuudessaan**. Tämä on puolustusvaliokunnan mukaan perusteltua paitsi valvonnan yleisen uskottavuuden kannalta myös sen vuoksi, että monessa tapauksessa on vaikea arvioida salaisten tiedonhankintakeinojen ja siviilitiedustelutoiminnan rajapintoja. Myös eduskunnan tarkastusvaliokunta on lausunnossaan (TrVL 2/2018 vp) pitänyt tarkoituksenmukaisena, että tiedusteluvalvontavaliokunnan toimivaltuudet tulisivat kattamaan Suojelupoliisin koko toiminnan valvonnan. Laillisuusvalvonnan puolella on puolustusvaliokunnan mielestä sen lausunnossa mainituilla perusteilla välttämätöntä, että myös **tiedusteluvaltuutettu saa oikeudet koko Suojelupoliisin valvontaan.**

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 liittyy 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 esityksestä antamassaan lausunnossa (PuVL 8/2018 vp) pitänyt ehdotettua sääntelyä asianmukaisena. Valiokunnan näkemyksen mukaan valtuutetulla tulee kaikissa tapauksissa olla oikeus tulla kuulluksi ja esittää muutoin näkemyksiään tuomioistuimessa. Voin yhtyä puolustusvaliokunnan esittämiin näkemyksiin. Olen itsekin viestinyt, että **yksinomaan tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeus** tiedustelumenetelmää koskevan lupa-asian tuomioistuinkäsittelyssä **ei olisi riittävää** tiedustelutoiminnan uskottavan ja tehokkaan valvontamekanismin kannalta. 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. Tiedusteluvaltuutetun uskottavuutta 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 kuluvalla 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

Osastopäällikkö
Esittelijäneuvos Markus Löfman