Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Viite:
Perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausuntopyyntö 10.10.2018

Asia:
Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta (PNE 1/2018 vp)

Aluksi

Oikeuskanslerin ennakollisessa säädösvalvonnassa ei 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 olevan tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa koskevan ehdotuksen lisäksi ehdotuksista, jotka koskevat tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa 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 parlamentaariseen valvontaan. Lopuksi tuon esille eräitä asiaan liittyviä muita näkökohtia.**

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

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

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. 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, 19.6.2018* ja *Big Brother Watch and Others v. Iso-Britannia, 13.9.2018*) sekä Euroopan neuvoston asiantuntijaelimen Venetsian toimikunnan tiedustelun valvonnan järjestämistä koskevassa asiantuntijaraportissa (Venice Commission, Report on the Democratic Oversight of Signals Intelligence Agencies, 2015). **Totean tässä yhteydessä, että olen tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevasta hallituksen esityksestä perustuslakivaliokunnalle tänään antamassani toisessa lausunnossa (OKV/19/21/2018) esittänyt yleisiä huomioitani mainituista ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuista. Koska kyseisillä ratkaisuilla voi olla merkitystä myös kansallisille tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmille asetettaville vaatimuksille ylipäätään, viittaan mainitussa lausunnossa näiltä osin lausumaani.**

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.

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.

Puhemiesneuvoston ehdotuksen mukaan eduskunnan työjärjestyksen 17 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että ennen tiedusteluvalvontavaliokunnan asettamista puhemies hankkii valiokunnan jäseniksi ehdotetuista edustajista turvallisuusselvityslaissa (726/2014) tarkoitetun laajan turvallisuusselvityksen. Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että saatuaan turvallisuusselvitykset puhemies keskustelee tarvittaessa jäseneksi ehdotetun kanssa selvitysten mahdollisesti aiheuttamista toimenpiteistä. Ehdotetussa sääntelyssä puhemiehen roolista muodostuu haastava. Puolustusvaliokunta on tätä niin ikään korostanut (PuVL 8/2018 vp). Puhemies on viime kädessä se henkilö, joka arvioi jatkotoimia sen jälkeen, kun turvallisuusselvitykset ovat saapuneet eduskuntaan. Puhemiesneuvoston ehdotuksesta ei kuitenkaan sellaisenaan ilmene, onko ehdo-

tetun sääntelyn tarkoituksena, että puhemies hoitaa kaikki laajan turvallisuusselvityksen hakijalle kuuluvat varsin moninaiset käytännön tehtävät. Tältä osin voisi olla syytä täsmentää ehdotusta.

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 sekä siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevista ehdotuksista antamissaan lausunnoissa (PuVL 6/2018 vp, PuVL 8/2018 vp ja PuVL 16/2018 vp) tuonut esille, että siviilitiedustelua koskevan hallituksen esityksen (HE 202/2017 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 ja ulkoasiainvaliokunta ovat lausunnoissaan (TrVL 2/2018 vp ja UaVL 5/2018 vp) pitäneet tarkoituksenmukaisena, että tiedusteluvalvontavaliokunnan toimivaltuudet tulisivat kattamaan Suojelupoliisin koko toiminnan valvonnan. Laillisuusvalvonnan puolella on puolustusvaliokunnan mielestä sen lausunnoissa (PuVL 8/2018 vp ja PuVL 16/2018 vp) 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 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin 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 §).

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

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.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos Markus Löfman