



LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTO

Lausunto Dnro: VNK/1600/32/2017

Pvm 21.12.2017

## Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi tiedustelun valvonnasta

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnos sisältää tarvittavat kuvaukset nykytilasta, esityksen tavoitteista, kohderyhmistä ja ehdotetuista toimenpiteistä. Esitysluonnoksessa on myös tunnistettu ja kuvattu uudistuksen keskeisiä vaikutusalueita ja vaikutusmekanismeja. Osa potentiaalisesti tärkeistä vaikutusalueista vaatisi kuitenkin tarkempaa käsittelyä ja vaikutusten arviointia tulisi viedä osin yksityiskohtaisemmalle tasolle.

Esitysluonnoksen keskeisimmät kehittämiskohteet ovat:

- i) Tiedustelun valvontaa koskevan esitysluonnoksen vaikutusarvioissa tulisi ilmetä tarkemmin, miten esitys vastaa siviili- ja sotilastiedustelulakien luomiin haasteisiin.
- ii) Esitysluonnoksen yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevassa jaksossa tulisi yksilön oikeuksien ohella käsitellä myös muita tiedustelun valvontaan liittyviä yhteiskunnallisia näkökulmia kuten, tietoyhteiskuntaan ja rikosten torjuntaan liittyviä vaikutuksia.

Arviointineuvosto suosittelee, että puutteet hallituksen esitysluonnoksen vaikutusarvioissa korjataan ennen hallituksen esityksen antamista.

## 1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö<sup>1</sup>

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki tiedustelutoiminnan valvonnasta. Uudella lailla järjestettäisiin siviili- ja sotilastiedustelun laillisuusvalvonta sekä säädettäisiin eräistä parlamentaarisen valvonnan yksityiskohdista.

Tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa harjoittaisi eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta. Tiedusteluvalvontavaliokunta olisi uusi eduskunnan erikoisvaliokunta. Tämän uudentyypin valiokunnan perustaminen edellyttää eduskunnan työjärjestyksen muuttamista, jota ehdotetaan erillisellä eduskunnan puhemiesneuvoston ehdotuksella. Tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavassa laissa säädettäisiin tiedusteluvalvontavaliokunnalle laaja oikeus tietojen ja selvitysten saamiseen. Lisäksi laissa säädettäisiin tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvaltuutetun yhteistyöstä.

Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta huolehtisi uusi viranomainen, tiedusteluvaltuutettu. Valtuutetun tehtävänä olisi valvoa tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa. Tiedusteluvaltuutettu antaisi vuosittain kertomuksen toiminnastaan eduskunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle. Valtuutettu voisi antaa myös erillisen kertomuksen tärkeäksi katsomastaan asiasta. Valtuutetun tulisi myös viedä merkittävät valvontahavaintonsa tiedusteluvalvontavaliokunnan käsiteltäväksi.

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

Tiedusteluvaltuutettu toimisi tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä ja olisi toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Valtuutetun nimittäisi valtioneuvosto enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Tiedusteluvaltuutetulla olisi tarpeellinen määrä henkilöstöä, jonka valtuutettu itse nimittäisi. Tiedusteluvaltuutetulle ja tiedusteluvaltuutetun toiminnon henkilöstölle asetettaisiin vaatimus Suomen kansalaisuudesta. Tämän vuoksi ehdotetaan valtion virkamieslain muutosta.

## 2. Arvio esitysluonnoksen vaikutusarvioinneista

### 2.1. Yleisiä havaintoja ja arvioita

*Arviointineuvosto katsoo, että tiedustelun valvontaa koskeva esitysluonnos liittyy laajempaan tiedustelulainsäädännön uudistuskokonaisuuteen. Tiedustelun valvontaa koskevan esitysluonnoksen vaikutusarvioissa tulisi siksi ilmetä erityisesti, vastaavatko valvontaa koskevat ehdotukset siviili- ja*

---

<sup>1</sup> Tämä osa on koostettu suurin lainauksin hallituksen esitysluonnoksen "Esityksen pääasiallinen sisältö"-jaksosta.

sotilastiedustelulakien luomiin mahdollisiin haasteisiin ja olisiko ehdotettava toiminta riittävän vaikuttavaa näiltä osin.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnos sisältää tarvittavat kuvaukset nykytilasta, esityksen tavoitteista, kohderyhmistä ja ehdotetuista toimenpiteistä. Esitysluonnoksessa on myös tunnistettu ja kuvattu uudistuksen keskeisiä vaikutusalueita ja vaikutusmekanismeja. Osa potentiaalisesti tärkeistä vaikutusalueista jää kuitenkin tarpeettoman vähälle huomiolle, ja vaikutusten arviointi jää paikoin varsin yleiselle tasolle. Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä kattavammin esimerkiksi taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Vaikutusten kuvaamisessa tulisi hyödyntää oikeusministeriön vaikutusarviointiohjeessa kuvattua vaikutusten ryhmittelyä<sup>2</sup>.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että esitysluonnoksessa on käsitelty vaihtoehtoisia toteuttamistapoja. Vaihtoehtojen vertailussa tulisi kuitenkin käsitellä huolellisemmin lautakuntamuotoisen ja tiedusteluvaltuutettuun perustuvan toimintamallin hyvät ja huonot puolet sekä perustella esitettävä vaihtoehto.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että esitysluonnoksen kansainvälisiä käytäntöjä käsittelevässä osassa kuvataan myös kansainvälisten organisaatioiden toimeksiannosta tehdyissä raporteissa esitettyjä näkemyksiä. Esitysluonnoksen kansainvälisiä käytäntöjä koskevassa käsittelyssä tulisi kuitenkin vielä tarkemmin tuoda esiin eri maiden käytäntöihin ja uudistuksiin liittyviä kokemuksia, joita voitaisiin hyödyntää lakiesityksen perusteluissa ja vaikutusten arvioinnissa.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että tiedusteluvaltuutettu raportoi toiminnastaan eduskunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle. Raportointimuotoja olisivat vuosikertomus ja tiedusteluvaltuutetun harkinnan mukaan erilliskertomukset.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että esitysluonnoksessa kiinnitetään huomiota valvontatoiminnan raportointiin. Arviointineuvosto kuitenkin katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi kuvata tarkemmin, miten tiedustelun valvonnan vaikuttavuutta aiotaan seurata ja arvioida.

## 2.2. Taloudelliset vaikutukset

*Arviointineuvosto katsoo*, että tiedusteluvaltuutetun toiminnon perustamisesta ja eduskunnan tiedusteluvaiokunnan perustamisesta aiheutuvat suorat kustannukset valtiolle kuvataan esitysluonnoksessa riittävällä tarkkuudella.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä tarkemmin, miten ehdotettavalla tiedustelutoiminnan valvonnalla voitaisiin vähentää tiedustelulakien mahdollisia epätoivottuja vaikutuksia. Eräs esimerkki ei-toivottuihin vaikutuksiin liittyvästä näkökulmasta olisi uudistuksesta

<sup>2</sup> Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet, oikeusministeriön julkaisu 2007:6, [http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosehdotusten\\_vaikutusten\\_arviointi\\_Ohjeet.pdf](http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_Ohjeet.pdf)

mahdollisesti seuraava epäluottamus viestiliikenteen yksityisyyden toteutumiseen. Yksityisyyden suojaan liittyviä vaikutuskanavia tulisi käsitellä esitysluonnoksessa monipuolisemmin laadullisesta näkökulmasta.<sup>3</sup>

### 2.3. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

*Arviointineuvosto katsoo*, että ehdotettavan toiminnan suorat vaikutukset viranomaisille esitetään varsin kattavasti. Tarkemmat kokemukset tiedusteluvalvonnan järjestämisestä muissa maissa olisivat tuoneet sisältöä etenkin välillisten vaikutusten arviointiin. Nykyisellään esitysluonnoksen lähtökohta näyttää olevan, että uuden toiminnon epäsuorista vaikutuksista ei voitaisi sanoa paljontaan.

### 2.4. Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa yhteiskunnallisia vaikutuksia käsitellään yksilön oikeuksien näkökulmasta.

*Arviointineuvosto katsoo*, että vaikutusarvioinnin näkökulmaa tulisi laajentaa koskemaan myös muita tiedustelun valvontaan liittyviä tärkeitä yhteiskunnallisia näkökulmia<sup>4</sup>.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä vaikutuksia, jotka liittyvät rikosten torjuntaan ja turvallisuuteen sekä tietoyhteiskuntaan.

<sup>3</sup> Tutkimuskirjallisuudessa on muun muassa haastattelututkimusten tuloksiin viitaten esitetty, että muutokset luottamuksessa viestien ja internetin käytön yksityisyyteen voivat vaikuttaa kansalaisten ja kuluttajien käyttäytymiseen tavalla, jolla voi olla taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia (ks. esimerkiksi Penney, C. (2016): Chilling effects: Online surveillance and Wikipedia use, Berkeley Technology Law Journal, Vol. 31:1, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2769645](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2769645)). Toisaalta, kuluttajien tekemiä käytännön valintoja analysoimalla on voitu päätellä, että yksityisyyden suojan merkitys voi haastatteluihin pohjautuvissa arvioissa korostua liikaa (niin sanottu "Privacy Paradox"), (ks. esimerkiksi Athey, S., Catalini, C. ja Tucker, C. (2017): The Digital Privacy Paradox: Small Money, Small Costs, Small Talk, NBER Working Paper No. 23488, <http://www.nber.org/papers/w23488>). Eräs taloudellisiin vaikutuksiin liittyvä näkökulma on myös, että kuluttajien kiinnostus viestien ja internet-käytön parempaan salaamiseen voi kasvaa, jos yksityisyyden suojan koetaan muutoin heikentyvän. Tällaisella kehityksellä olisi taloudellisia vaikutuksia kuluttajille ja salaustekniikkaa tuottaville yrityksille. Salaustekniikoiden hyödyntämisen yleistymisellä voi myös olla vaikutuksia tiedustelutoiminnan vaikuttavuuteen.

<sup>4</sup> Esimerkiksi julkaisussa Born ja Wills (2012): Overseeing Intelligence Services: A Toolkit, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces ja Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, esitetään useita näkökulmia tiedustelun valvontaan liittyen (julkaisu saatavissa täältä: [http://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Born\\_Wills\\_Intelligence\\_oversight\\_TK\\_EN\\_0.pdf](http://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Born_Wills_Intelligence_oversight_TK_EN_0.pdf)).

### **3. Muut asiat**

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi tiedustelun valvonnasta, jonka oikeusministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 8.12.2017.

**Helsingissä 21. joulukuuta 2017**

**Leila Kostainen**

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

**Antti Moisio**

Lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri