

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 9.11.2018 KELLO 9.30
HE 199/17 vp laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi
valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta

Hallituksen esitys on valiokunnassa mietintöasiana. Valiokunta joutuu siten ottamaan kantaa säädösehdotusten kaikinpuoliseen asiamukaisuuteen ja samalla väistämättä myös ehdotusten perustuslainmukaisuuteen. Pyrin tarkastelemaan kumpakin kysymystä seuraavassa. Kummankin kysymyksen osalta voidaan ehdotettuja säädännäisiä järjestelyjä mielestäni pitää muut tiedustelutoimintaa koskevat ajankohtaiset lainsäädäntöhankkeet huomioon ottaen yleisesti ottaen asianmukaisina ja perusteltuina. Pidän sen vuoksi seuraavassa aiheellisena mainita vain joitakin sellaisia ehdotusten yksityiskohtia, jotka vielä näyttäisivät ansaitsevan valiokunnan tarkastelua.

- - - - -

Aluksi kuitenkin joitakin yleisiä näkökohtia (tavallisen) lain ja eduskunnan työjärjestyksen asemasta säädöstyypinä silloin kun ollaan säädöksiä järjestämässä joitakin eduskunnan toimintaan kuuluvia tai liittyviä elimiä, toimivaltaisuuksia, toimintamuotoja. Näillä näkökohdilla on ehkä merkitystä lähinnä valiokunnassa nyt myös esillä olevan puhemieneuvoston ehdotuksen käsittelyssä, mutta niillä voi olla taustamerkitystä myös tämän hallituksen esityksen tarkastelussa. Perusasetelmaa voidaan pitää käytännössä hyvin selvänä sikäli, että eduskunnan toimintaa koskevia perustuslain säännöksiä tarkentavien säännösten keskeinen antamismuoto on eduskunnan työjärjestys (eikä laki, niinkuin perustuslain säännöksiä tarkentavassa sääntelyssä yleensä). Säädännäisenä ilmauksena tästä on PL 52 §:n säännös, jonka mukaan ”Eduskunnan työjärjestyksessä annetaan tarkempia säännöksiä valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä.” Se, että eduskunnan toimintaa koskeva merkittävä säätely – perustuslain

puitteissa - on täysin eduskunnan oman valmisteluvallan ja päätösvalan piirissä, on eduskunnan autonomisuuden kannalta hyvin merkittävä asia.

”Perusasetelman” selvyys ei toisaalta estä sitä, että säädöstyyppejä koskevia rajanvetokysymyksiä voi syntyä. Työjärjestyksen keskeinen asema eduskunnan toimintojen tarkemmassa säätelyssä ei merkitse sitä, että eduskunnan toimintaa koskevia tarkempia säännöksiä ei voitaisi lainkaan antaa tavallisessa laissa. Toisaalta työjärjestyksen ”käyttöalan” rajat eivät ole itsestään selvät. Työjärjestys hyväksytään eduskunnassa lakiehdotuksen käsittelystä säädettyssä järjestyksessä (PL 52 §), ja tähän liittyen on työjärjestystä kuvattu yhtäältä normistatukseltaan lakeihin jotenkin rinnastuvaksi ja toisaalta lakeihin verrattuna sisällöltään rajoitetuksi. Perustuslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä ei työjärjestyksen käyttöalaa merkittävästi käsitelty (HE 1/98 vp, s.100-101), mutta perustuslakivaliokunta tarkasteli asiaa lyhyesti esityksestä antamassaan mietinnössä (pevm 10/98 vp, s. 17):

”...Työjärjestyksen ja lain eduskuntakäsittelyn samanlaisuus korostaa sopivasti sitä seikkaa, että työjärjestyksestä tulee normistatukseltaan pitää asiallisesti lain tasoisena. Työjärjestyksen erikoisasema lakeihin nähden näkyy lähinnä vain työjärjestyksen sisällön rajoituksina: työjärjestyksessä säädetään valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä. Tällaisten rajoitusten johdosta esimerkiksi valtioneuvostoa eduskunnan suuntaan velvoittavia säännöksiä ei ole mahdollista antaa yksinomaan työjärjestyksessä, vaan niiden tulee perustua joko perustuslakiin tai lakiin. Työjärjestyksessä voidaan säätää tarkemmin muun muassa edustajien puheoikeuden käytöstä ”

Tähän kannanottoonsa valiokunta on viitannut ainakin mietinnössään pevm 7/14 vp, joka koski edustajan sidonnaisuusilmoitusten antamista koskevia muutoksia eduskunnan työjärjestykseen.

Mitä tällaiset ”työjärjestyksen sisällön rajoitukset” voivat merkitä, jäänee viime kädessä kussakin säätelytilanteessa arvioitavaksi. Kysymys voinee tällöin olla ei-juridisista arvioista, esim. siitä, minkätyyppinen säädös parhaiten vastaa rinnastettavissa asioissa noudatettua käytäntöä. Säädöstyypin (laki vai työjärjestys) valinta voi toisaalta tapauksittain selvästi määräytyä juridisin perustein: jotakin asiaa voidaan järjestellä vain työjärjestyksessä, jotakin toista asiaa ei eduskuntakytkennoistä huolimatta voida sisältönsä vuoksi järjestää (vain) työjärjestyksessä, vaan tarvitaan (myös) laki. Kysymys siitä, riittääkö jossain säätelytilanteessa säätely työjärjestyksessä, vai tarvitaanko (myös) säätämistä laissa, voi siis tapauksittain olla valtiosääntöoikeudellinen kysymys. Tämä tulee selvästi esille myös juuri viitatussa valiokunnan mietinnössä pevm 7/14 vp. Valiokunta

tarkasteli siinä edustajien sidonnaisuusilmoituksia koskevasta rekisteristä työjärjestykseen ehdotettua säännöstä, joka koski mm. rekisteriin otettujen tietojen julkisuutta ja tietojen rekisteristä poistamista. Valiokunta totesi säännöksen merkitykselliseksi henkilötietojen suojaa koskevan PL 10 §:n kannalta ja lausui kannanottonaan:

”Kun kysymys on eduskunnan pitämästä eduskunnan jäseniä koskevasta rekisteristä, täyttää asiasta eduskunnan työjärjestyksessä säätäminen valiokunnan mielestä perustuslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun lailla säätämisen vaatimuksen.”

Jos uuden valiokunnan perustamisessa olisi kysymys vain valiokuntien tehtäviä ja työnjakoa koskevasta, eduskunnan sisäisten toimintojen tavanomaiseen kehittämiseen kuuluvasta järjestelystä – kuten oli esim. toisen lakivaliokunnan lakkauttamisessa ja ympäristövaliokunnan asettamisessa sen tilalle käsittelemään ympäristöministeriön toimialan kysymyksiä vuonna 1990 (pevm 8/90 vp ja siinä käsitelty PNE) - olisi selvää, että asiasta olisi säädettävä juuri työjärjestyksessä (PL 52,1 §:n säännöksen ja eduskunnan autonomian voidaan ts. katsoa estävän sen, että tarkempia säännöksiä puhtaasti eduskunnan sisäisistä järjestelyistä annettaisiin lailla.). Jos taas uuden valiokunnan perustaminen merkitsee (myös) eduskunnan ulkopuolelle ulottuvien valtuuksien ja tehtävien osoittamista tälle valiokunnalle, ei tällaisten elementtien säätäminen kuulu työjärjestyksen kompetenssiin, vaan niistä on säädettävä lailla ja sisällöistä riippuen mahdollisesti perustuslainsäätämisyjärjestyksessä/perustuslaissa - kuten esim. tapahtui valtiontalouden tarkastusta koskevassa uudistuksessa vuonna 2007. Tuolloin otettiin perustuslakiin säännökset uudesta valiokunnasta, tarkastusvaliokunnasta (35 § ja 90 §; L 596/2007) ja perustuslakivaliokunta tarkasteli uudistusesityksestä antamassaan mietinnössä myös sääntelytasokysymystä ja totesi siitä mm. (pevm 10/06 vp, s.5):

”Perustuslakivaliokunta pitää nämä seikat huomioon ottaen asianmukaisena, että tarkastusvaliokunnan tehtävästä saattaa merkittävät valvontahavaintonsa eduskunnan tietoon säädetään ehdotetulla tavalla perustuslaissa.”

Se, että valiokunnan joistakin tehtävistä tai valtuuksista on säädettävä laissa, ei tietysti muuta sitä, että tällöinkin on mahdollisesti tarvittavat sellaiset valiokuntakohtaiset säännökset, jotka koskisivat tavanomaisesti eduskunnan sisäiseen säätelyyn kuuluvia kysymyksiä, annettava työjärjestyksessä.

1. lakiehdotuksen 2 §, 3 § ja 4 § koskevat tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa siten, että lakiehdotuksen 2 §:ssä todetaan tiedusteluvalvontavalikunnan tehtävä tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan hoitajana ja 3 §:ssä ja 4 §:ssä säädetään

valiokunnan tiedonsaantioikeuksista ja selvitysten saantioikeuksista. Pidän tämänkaltaisia säännöksiä ja niiden laissa antamista tässä tarpeellisena ja säännösten sisältöä ylipäänsä asianmukaisena. Jotkin yksityiskohdat voivat kuitenkin antaa aiheita pieniin kommentteihin. Ehdotuksen 2 §:ssä on parlamentaarisen valvonnan sisältö asiallisesti ottaen jätetty määrättäväksi eduskunnan työjärjestyksessä (Säännöksessä puhutaan säätämisestä ”tarkemmin” työjärjestyksessä, mutta säännös ei sisällä muuta tarkennettavaa kuin maininnan ”parlamentaarisesta” valvonnasta). Voitaisiin ajatella - siihenkin nähden, mitä edellä on todettu – että eduskunnan valiokunnalle annettavat eduskunnan ulkopuolelle kohdistuvat tehtävät ja valtuudet tulisi ainakin pääpiirteiltään osoittaa laissa. Nyt ko. tehtävät osoitettaisiin työjärjestyksessä (PNE 1/18 vp, 31 b §). . Pidän nyt ehdotettua säätelytapaa kuitenkin perusteltuna tai ainakin mahdollisena. Osaksi on kysymys siitä, että lakiteksti tässä joka tapauksessa nimenomaisesti osoittaa/delegoi tarkemman säätelyn tapahtuvaksi työjärjestyksessä. Ehkä merkittävämpää on kuitenkin se, että eduskunnan valiokuntien toiminnan yksityiskohtainen säätely esim. nyt ehdotetun TJ 31 b §:n tapaan kuuluu lähtökohtaisesti työjärjestyksessä eikä lakitekstissä säädettäväksi.

Lakiehdotuksen 3 §:ään valiokunnan tiedonsaantioikeudesta sisältyy päällekkäisyyttä PL 47 §:n normin kanssa, mutta se tuskin voi käytännössä aiheuttaa epäselvyyttä. Ehdotettu säännös tulee käytännössä toimimaan tiedusteluvalvontavalioikuntaa koskevana erityissäännöksenä, vaikka perustuslaissa olevaa. säännöstä pidettäisiinkin periaatteessa vahvempana normina. Ehdotuksen 4 §:n mukainen oikeus saada selvityksiä ”muilta viranomaisilta” ei liene täysin selvä siinä, mistä kaikesta selvityksiä voidaan näin vaatia tuomioistuimilta. Ehdotettu 4 §:n säännös tuskin on käytäntöä ajatellen täysin selvä myöskään siinä, minkälaisia (kuinka vaativia) selvityksiä ja miltä kaikilta viranomaiskoneiston ulkopuolisilta tahoilta valiokunta voi – maksutta - vaatia. Säännöskohdan joustavaa muotoilua voidaan kuitenkin pitää perusteltuna. - Kun valiokunta toimii tässä asiassa mietintövaliokuntana, voisi ehkä sitäkin kysyä, onko 2 §:n 2 ja 3 momentissa käytetty verbi ”harjoittaa” onnistunut valinta lakitekstiin ja tällaiseen yhteyteen. (Itse verbihän ei mitenkään viittaa ko. toiminnan olemiseen ”harjoittajan” tehtävänä tai vastuulla - monikin voi kai ”harjoittaa” vaikkapa itsekritiikkiä tai vesijuoksua.). Sisällöllisesti parempia verbejä tässä kai voisivat olla esim. huolehtia tai hoitaa.

1. lakiehdotuksen 3 luku (5 § - 21 §) koskee tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa.

Säännökset ovat mielestäni yleisesti ottaen asianmukaisia ja riittävästi perusteltuja. Pidän aiheellisena viitata tässä erikseen vain pariin yksityiskohtaan.

Ehdotuksen 10 § koskee tiedusteluvaltuutetun tarkastusoikeutta. Säännöksen jälkimmäisen virkkeen mukaan valtuutetulla on oikeus päästä valvottavan kohteen ” kaikkiin valvonnan kannalta välttämättömiin tiloihin” ja tietojärjestelmiin. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan mm. (s.53):

”Tarkastusta ei saisi perustuslain 10 §:ssä säädetyn kotirauhan suojan vuoksi tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa ilman laissa säädettyä, perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaista perustetta. Käytännössä tiedusteluvaltuutetun tarkastustoiminta ei ulottuisi tällaisiin tiloihin. Tiedusteluvaltuutetun tarkastusoikeus ei kohdistuisi myöskään luvan myöntävään tuomioistuimeen.....”

Myös säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan (s.70):

”Lakiehdotuksen 10 §:ssä ehdotetut tiedusteluvaltuutetun tarkastusoikeudet eivät ulotu perustuslain 19 §:n mukaisiin kotirauhan suojaamiin tiloihin.”

Minusta perusteluissa kuvattu normisisältö - siis se, että tiedusteluvaltuutetulla ei ole valtuutta tarkastuksiin kotirauhan suojan piiriin kuuluvissa tiloissa - on tässä asianmukainen (tavoiteltava). (Kuten perusteluissakin viitataan, muun lainsäädännön PL 10 §:n puitteissa ehkä mahdolliseksi tekemät tarkastukset jäävät tässä eri asiaksi.) Perusoikeuksien suojaa koskevaa laintasoiseksi ajateltua normia ei kuitenkaan voida toteuttaa tällä tavoin pelkillä perusteluilla. Perustuslakivaliokunta on nähdäkseni käytännössään kotirauhan suojan kohdalla selvästi lähtenyt siitä, että kotirauhan suojan piitiin ulottuvien tarkastusten mahdollisuus tai niiden poissulkeminen säädetään lakitekstissä .

Lakiehdotuksen 15 § koskee tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämistä tai lopettamista. Säännöksen 1 momentin mukaan tiedusteluvaltuutettu voi määrätä tiedustelumenetelmän käytön keskeytettäväksi tai lopetettavaksi, jos hän katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa. Säännöksen perusteluissa todetaan eri kohdissa (s.59 ja s.60), että kyseessä on laillisuusvalvonnassa poikkeuksellisen vahva toimivaltuus. Tämänkaltaisen laissa nimenomaisesti osoitettu oikeudellinen valta keskeyttää valvottava toiminta onkin ylemmän tason ulkoisessa laillisuusvalvonnassa hyvin poikkeuksellinen järjestely, kun otetaan huomioon vaikka se, miten valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen oikeudelliset toimivaltuudet on järjestetty. Järjestelyn poikkeuksellisuuden ja merkittävyyden tulisi näkyä säätelyn ja perustelujen huolellisuudessa. Säännöksen perusteluissa ei ole laajemmin paneuduttu siihen, miksi tämäntapainen järjestely katsotaan tarpeelliseksi, mutta säännöksen teksti sisältää

nähdäkseni suunnilleen sen, mitä normitekstistä on tällaisessa järjestelyssä - tarpeellisella joustavuudella - syytä ilmetä, ja perusteluissa on hyvin seikkaperäisesti tarkasteltu sitä, miten säännöksen ajatellaan käytännössä toimivan. Perusteluissa todetaan (s.59) keskeyttämis- ja pysäyttämisvaltuuksien olevan viimesijainen valvonnan keino, joka tulee ”lähtökohtaisesti käytettäväksi hyvin harvoin”. Näin kai tule olemaan ja on syytäkin olla. Vähäisemmissä asioissa tulee jo perustelujenkin mukaan pyrkiä käyttämään muita keinoja. Tärkeissä asioissa voisi toisaalta vähän kerettiläisesti kysyä sitäkin, kuinka voimakkaisiin toimiin käytännössä riittää yksittäisen valvojan itsenäisyys ja arvovalta silloin, kun tarkasteltavana olisi valtiollisen turvallisuuden kannalta hyvin oleelliseksi katsottu tiedustelumenetelmä.

Eri yksityiskohdat 15 §:ssä saattavat ansaita mietintöä valmistelevan valiokunnan huomiota. Pidän tarpeellisena mainita vain yhden kohdan. Säännöksen 3 momentin mukaan tiedusteluvaltuutetun tai hänen määräämänsä virkamiehen on oltava läsnä tuomioistuimessa säännöksessä tarkoitettua väliaikaista määräystä käsiteltäessä. Näin muotoiltu lainkohta merkitsee sitä, että ko. asiaa ei voida tuomioistuimessa laillisesti käsitellä, jos tiedusteluvaltuutettu tai hänen määräämänsä virkamies ei ole läsnä. Tiukka muotoilu voinee vain poikkeustapauksissa aiheuttaa hankaluuksia, mutta silti voisi kysyä, miksi tässä ei ole pidetty riittävänä sitä, että tiedusteluvaltuutetulle on varattava tilaisuus olla (itse tai määräämänsä virkamies) läsnä asian käsittelyssä tuomioistuimessa.