

Tuomas Ojanen
20.11.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Ehdotuksen mukaan eduskunnan työjärjestykseen tehtäisiin tiedustelun parlamentaarisen valvonnan järjestämisestä ja tiedusteluvalvontavaliokunnan perustamisesta johtuvat tarpeelliset muutokset.

Ehdotus liittyy kiinteästi siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan uudistamista koskevaan lainsäädäntökokonaisuuteen, jolla luodaan edellytyksiä tiedustelutoiminnan tehostamiseen lisäämällä tiedusteluviranomaisten toimivaltuuksia. Tiedustelutoiminnan tehostumisen ja uusien toimivaltuuksien vuoksi on tarpeellista uudistaa tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmä. Perusoikeuksien suoja sekä kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja Euroopan unionin oikeus edellyttävät tehokasta ja riippumatonta valvontaa ja yksilön oikeusturvan takaavia järjestelyjä.

Ehdotuksen jaksossa 3 on arvioitu sen suhdetta perustuslakiin siltä osin kuin on kyse tiedusteluvalvontavaliokunnan jäsenmäärästä ja valintamenettelyistä, asiakirjan salassapidosta ja vaitiolovelvollisuudesta sekä kansalaisuusvaatimuksesta.

Arvio

Puhemiesneuvoston ehdotusta on syytä pitää tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena.

Perustuslakivaliokunnan mielestä erityisen olennaista on tiedustelutoiminnan suhteen huolehtia riittävästä oikeusturva- ja valvontajärjestelyistä ([PeVM 4/2018 vp](#), s. 9, ks. myös [PeVL 20/2016 vp](#), s. 4–5). Valiokunnan mukaan 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 (ks. [HE 199/2017 vp](#), [PNE 1/2018 vp](#)).

Puhemiesneuvoston ehdotuksen ohella hallitus on samaan kokonaisuuteen liittyen antanut esityksen laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta ([HE 199/2017 vp](#)), josta olen myös antanut lausuntoni 20.11.2018. Lisäksi perustuslakivaliokunnan mukaan kaikki tiedustelutoimintaan liittyvät esitykset ovat riippuvaisia toisistaan vieläpä niin, että siviilitiedustelu- ja sotilastiedustelutoiminnasta säättäminen tavallisella lailla edellyttää, että valvontaa ja parlamentaarista valvontaa koskevat riittävät säännökset on jo hyväksytty, kun päätetään lopullisesti siviilitiedustelulain hyväksymisestä eduskunnan täysistunnossa (PeVL 35 ja 36/2018 vp).

Puhemiesneuvoston ehdotukseen ei nähdäkseni sisälly muutoin merkittäviä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia paitsi siltä osin kysymys olisi laajan turvallisuusselvityksen hankkimisesta jäseniksi ehdotetuista edustajista.

Turvallisuusselvitys

Ehdotuksen mukaan työjärjestyksen 17 §:n 2 momenttiin otettaisiin säännös siitä, että ennen tiedusteluvalvontavaliokunnan asettamista puhemies hankkii valiokunnan jäseniksi ehdotetuista edustajista turvallisuusselvityslain (726/2014) tarkoitetun laajan turvallisuusselvityksen.

Kansanedustajilta pyydetäisiin turvallisuusselvityslain 5 §:n 1 momentin mukainen kirjallinen suostumus selvityksen hankkimista varten. Perusteluista ilmenee, että saatuaan turvallisuusselvitykset eduskunnan puhemies keskustelisi tarvittaessa jäseneksi ehdotetun kanssa selvitysten mahdollisesti aiheuttamista toimenpiteistä.

Lisäksi yksityiskohtaisissa perusteluissa painotetaan, että ehdotetussa menettelyssä on kyse selvityksen hankkimisesta ja että selvitys ei turvallisuusselvityslain 42 §:n 1 momentin mukaan sitoisuutta, jonka käyttöä varten selvitys on laadittu, so. puhemies. Menettely jättäisi perustelujen mukaan jäsenten valinnan edelleen eduskunnan poliittisen harkinnan varaan, eikä suojelupoliisille perusteta päätösvaltaa valinnassa. Turvallisuusselvityslain 42 §:n 3 momentista myös ilmenee, ettei henkilöturvallisuusselvitykseen ei saa sisällyttää viranomaisen arviota selvityksen kohteena olevan henkilön nuhteettomuudesta, luotettavuudesta tai sopivuudesta virkaan tai tehtävään. Kaiken kaikkiaan kyse ei olisi ehdotuksen mukaan siitä, että tiedusteluvalvonnan kohteelle luotaisiin oikeus valita valiokunnan jäsenet tai osallistua heidän valintaansa.

Nähdäkseni ehdotus laajan turvallisuusselvityksen hankkimisesta valiokunnan jäseniksi ehdotetuista kansanedustajista ennen tiedusteluvalvontavaliokunnan asettamista on selvästi ongelmallinen yhtäältä perustuslain kannalta yksinkertaisesti sen takia, että perustuslaissa ei aseteta kansanedustajille tai valiokuntatyöskentelylle erillisiä kelpoisuusvaatimuksia (ks. [HE 1/1998 vp](#), s. 84/II). Perustuslain 2 §:ssä säädetystä eduskunnan asemasta ylimpänä valtioelimenä myös seuraa se, että eduskunnan päätöksiä jäsenten valinnasta valiokuntiin ei voida perustuslakia loukkaamatta asettaa riippuvaisiksi minkään ulkopuolisen tahon hyväksynnästä. Lisäksi perustuslain 29 §:n mukaan kansanedustaja on velvollinen noudattamaan oikeutta, totuutta ja perustuslakia, eivätkä häntä sido mitkään muut määräykset, kun taas 30 §:n mukaan kansanedustajaa ei saa estää hoitamasta edustajantointaan.

Toisaalta ehdotus on ongelmallinen sen takia, että valvonnan kohteelle, so. suojelupoliisille, nähdäkseni väistämättä avautuisi mahdollisuus päästä tosiasiasa merkittävästikin vaikuttamaan tekemänsä laajan turvallisuusselvityksen kautta valvojansa, so. tiedusteluvalvontavaliokunnan kokoonpanoon. Tässä yhteydessä ovat huomionarvoisia myös yleisemmin ne oikeudelliset ongelmat, jotka ovat aiemmin

liittyneet suojelupoliisin ns. turvallisuuslausuntoihin ja joita on viime vuosina koitettu ratkoa tai ainakin lieventää myös kotimaisessa tuomioistuinikäytännössä.

Viittaa esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuista KHO 2007:47 ja 48 ilmenevään. Korostan, etteivät nämä oikeusjutut sellaisenaan sovellu nyt käsillä olevan asian valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin. Ne kuitenkin osaltaan havainnollistavat niitä ongelmia, joita suojelupoliisin turvallisuuslausuntoihin on liittynyt. Kysymys on muun ohella ollut siitä, että suojelupoliisin turvallisuuslausunnot ovat tosiasiallisesti saaneet usein suuren, aiemmin säännönmukaisesti jopa ratkaisevan merkityksen, erilaisessa päätöksenteossa, vaikkei oikeudellisesti niillä olisi ollut sitovaa tai ratkaisevaa vaikutusta.¹

On niin ikään huomioitava turvallisuuslainsäädännön 9 §, jonka nojalla turvallisuuslainsäädännön tekemisestä päättää pääesikunta muun muassa silloin, kun turvallisuuslainsäädäntö ”liittyy puolustusvoimien toimintaan tai hankintoihin.” Lisäksi 5 momentissa säädetään siitä, että ”toimivaltaiset viranomaiset voivat yksittäistapauksessa sopia, että toinen viranomainen laatii turvallisuuslainsäädännön tai sen osan toisen viranomaisen sijasta taikka antaa niiden perusteella todistuksen.” Näin ollen myös pääesikunnalle voisi sopimuksenvaraisesti avautua osaltaan mahdollisuus vaikuttaa tiedusteluvalvontavaliokunnan jäsen ehdokkaiden arviointiin ja sitä kautta valintaan. Tämä osaltaan horjuttaa valiokunnan ja edelleen ehdotettavan valvontajärjestelyn uskottavuutta. Tässä yhteydessä on korostettava, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä tulee esiin muun ohella vaatimus erilaisten valvontajärjestelmien riippumattomuudesta. Kysymys ei ole tällöin yksinomaan siitä, että valvontaelin toimii tosiasiallisesti riippumattomasti, vaan merkitystä on myös valvontaelimen riippumattomuudesta syntyvällä vaikutelmalla, so. sillä, miltä orgaani ja sen toiminta näyttävät ulospäin.

Lisäksi ehdotus on ongelmallinen turvallisuuslainsäädännön kohteena olevan henkilön ja potentiaalisesti myös hänen perheenjäsentensä ja sukulaistensa oikeusturvan kannalta. Tässä yhteydessä on huomioitava, että laajan henkilöturvallisuuslainsäädännön tietolähteet sisältävät selvityksen kohteena olevan henkilön perhe- ja sukulaissuhteet lain 27 §:n nojalla.

Ongelmia liittyy myös menettelyyn turvallisuuslainsäädännön laatimisen jälkeen. Ehdotuksen perusteluista vain ilmenee, että saatuaan turvallisuuslainsäädäntöä eduskunnan puhemies keskustelisi tarvittaessa jäseneksi ehdotetun kanssa selvityksen mahdollisesti aiheuttamista toimenpiteistä. Mistään ei tule kuitenkaan esiin mahdollisuus tulla kuulluksi turvallisuuslainsäädännöstä siitä puhumattakaan, että olisi säännösperusteisesti turvattu jollekin riippumattomalle taholle mahdollisuus perehtyä turvallisuuslainsäädäntöön sen arvioimiseksi, onko sen nojalla tehdyille johtopäätöksille ollut perusteita. Puhemiestä ei voida pitää tällaisena riippumattomana tahona.²

¹ Ks. Supon turvallisuuslainsäädäntöä myös T Ojanen, Administrative counter-terrorism measures - a strategy to circumvent human rights in the fight against terrorism? Teoksessa D Cole et al. (toim.), Secrecy, National Security and the Vindication of Constitutional Law. Edward Elgar 2013, 249-267.

² Esimerkiksi vuosikirjaratkaisuissa KHO 2007:47 ja 48 parannus aiempaan oikeustilaan verrattuna oli se, että vaikka Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kansallisen turvallisuuden nimissä salassa pidettäväksi määrätyn aineiston jääminen asianosaisjulkisuuden ulkopuolelle ei sinänsä ollut ihmisoikeussopimuksen vastaista, tällaisessa tilanteessa toimivaltaisen tuomioistuimen tulee kuitenkin

Kaiken kaikkiaan turvallisuusselvityksen laatiminen olisi monessa suhteessa hyvin ongelmallista perustuslain kannalta, enkä näe mitään muuta tapaa eliminoida ehdotuksesta syntyvät valtiosääntöoikeudelliset ongelmat kuin luopua ehdotuksesta turvallisuusselvityksen hankkimisesta tiedusteluvalvontavaliokunnan jäseniksi ehdotetuista kansanedustajista.

Helsingissä 20. päivänä marraskuuta 2018

Tuomas Ojanen
professori
Helsinki

voida perehtyä asianosaiselta salattuun aineistoon sen arvioimiseksi, onko salaamiselle ja asianosaisjulkisuuden ulkopuolelle jääneen aineiston nojalla tehdyille johtopäätöksille ollut perusteita. Siksi KHO linjasi, että hallintotuomioistuinten tehtävänä olisi tutkia, onko yksilön oikeuksien sekä yleisen edun, eli yleisen järjestyksen ja valtion turvallisuuden, välillä asiassa saavutettu oikeudenmukainen tasapaino. – Nyt käsillä olevassa asiassa ei kuitenkaan voida hakea ratkaisua näistä esimerkeistä, koska kysymys on kansanedustajista ja eduskunnan valiokunnasta sekä eduskunnan sisäisestä päätöksenteosta.