

Rikosoikeuden professori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
21.11.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Yleistä

Eduskunnan käsiteltävänä on laaja niin sanottu tiedustelulakipaketti, joka pitää sisällään asia-kohdassa mainitun puhemiesneuvoston ehdotuksen lisäksi hallituksen esityksen 199/2017 vp laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta, hallituksen esityksen 202/2017 vp siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi, hallituksen esityksen 203/2017 vp laiksi sotilastiedustelusta sekä hallituksen esityksen 198/2017 vp eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta, jonka sisältämän perustuslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen eduskunta on hyväksynyt 3.10.2018 (EV 77/2018 vp) ja joka on tullut voimaan 15.10.2018 (L 817/2018). Kokonaisuus muodostaa varsin laajan ja monimutkaisen sääntelykokonaisuuden, jonka periaatteellinen merkitys on myös erittäin huomattava.

Puhemiesneuvoston ehdotuksessa ehdotetaan, että eduskunnan työjärjestykseen (40/2000) tehtäisiin tiedustelun parlamentaarisen valvonnan järjestämistä koskevat tarpeelliset muutokset. Puhemiesneuvosto ehdottaa, että eduskuntaan perustettaisiin uusi erikoisvaliokunta, tiedusteluvalvontavaliokunta, jonka tehtäväksi tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta annettaisiin.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Tiedustelutoiminnan valvonnan järjestämistä koskevat yleiset edellytykset ja tiedustelutoiminnan järjestämistä koskevien ehdotusten perusratkaisu

Puhemiesneuvoston ehdotuksessa (s. 9–12) on asianmukaisella tavalla käsitelty Suomea sitovista kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista seuraavia vaatimuksia tiedustelutoiminnan valvonnan järjestämiseksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) käytännössä on korostettu salaisten tiedusteluvaltuuksien tehokasta järjestämistä, tiedustelutoiminnan sekä sisäisen että ulkoisen valvonnan järjestämisen tärkeyttä sekä myös sitä, että tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta on demokratian suojelemisen kannalta tärkeää. EIT on usein käytännössään arvioinut erilaisten oikeussuojakeinojen yhteisvaikutusta ja arvioinut näiden riittävyyttä kokonaisuutena tarkastellen (ks. esim. *Campbell v. Yhdistynyt kuningaskunta* ja *Leander v. Ruotsi*). EIT on korostanut myös valvontaelimen laajaa pääsyä relevantteihin ja myös salaisiin asian kannalta merkityksellisiin asiakirjoihin sekä, että valvontaelin on toimivaltainen käsittelemään kaikenlaisia epäiltyjä perus- ja ihmisoikeusloukkauksia tiedustelutoiminnassa (esim. *Centrum för Rättvisa v. Ruotsi*, 19.6.2018, 155 kohta)

Myös esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu on demokraattista ja tehokasta tiedustelutoiminnan valvontaa koskevista suosituksissaan (Council of Europe, Commissioner for Human Rights, Democratic and effective oversight of national security services, Issue Paper 2015) korostanut laajaa tiedustelutoiminnan valvonnan järjestämistä sekä valvonnan järjestämisestä riippumattomaksi. Myös ihmisoikeusvaltuutettu on korostanut parlamentaarisen valvonnan järjestämistä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on perustuslain 10 §:n muuttamista koskeneen esityksen käsittelyn yhteydessä korostanut sitä, että tiedustelulakien säätämiseen liittyvässä toimintaympäristössä erityisen olennaista on huolehtia riittävästä oikeusturva- ja valvontajärjestelystä. Valiokunta on katsonut, että kysymys tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmästä kattaen sekä laillisuusvalvonnan että parlamentaarisen valvonnan muodostuu hyvin tärkeäksi ehdotettujen siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksien kannalta (PeVM 4/2018 vp, s. 9). Hiljattain tiedustelulakiehdotuksista antamissaan lausunnoissa perustuslakivaliokunta on korostanut valvonnan poikkeuksellista merkitystä sekä sotilastiedustelussa että siviilitiedustelussa. Valiokunta katsoi, että sekä sotilas- että siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön säätäminen edellyttää, että samanaikaisesti turvataan tiedustelutoiminnan tehokas valvonta. Valiokunnan näkemyksen mukaan ilman tehokasta valvontaa viranomaisille ei voida antaa niin pitkälle perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia kuin mitä tiedustelulainsäädäntöä koskevista hallituksen esityksissä on ehdotettu (PeVL 35/2018 vp, s. 13 ja PeVL 36/2018 vp, s. 14).

Puhemiesneuvosto ehdottaa, että eduskuntaan perustettaisiin tiedusteluvalvontavaliokunta hoitamaan siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa. Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävänä olisi valvoa tiedustelutoiminnan asianmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä arvioida tiedustelutoiminnan painopisteitä samoin kuin seurata ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa.

Tiedustelutoiminnan valvonnan suhteen HE:llä 199/2018 vp ja käsillä olevalla puhemiesneuvoston ehdotuksella ehdotetun ratkaisun perusrakenne, jossa ulkoisesta valvonnasta vastaisi tiedusteluvaltuutettu ja parlamentaarisesta valvonnasta eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta ja jossa tiedustelutoiminnan sisäinen valvonta jakautuisi suojelupoliisin suorittamaan ja siihen kohdistuvaan sisäiseen laillisuusvalvontaan sekä sisäiseen laillisuusvalvontaan

puolustusvoimissa, on nähdäkseni perusteltu. Vaikuttaa siltä, että tiedustelutoiminnan valvonta olisi Suomessa sitä koskevien ehdotusten mukaisesti riittävän kattavasti järjestetty ja tiedustelutoiminnan valvojien rooli ei rajoittuisi näennäiseen valvontaan. Tiettyjä yksityiskohtaisia osin kriittisiä huomioita valvonnan järjestämisestä voidaan kuitenkin esittää. Käsillä olevan puhe- miesneuvoston ehdotuksen sisältämään nimenomaiseen ehdotukseen eli tiedusteluvalvontavaliokunnan perustamiseen liittyen voidaan todeta, että mainitun erikoisvaliokunnan perustaminen on edellä esitettyjen tiedustelutoiminnan valvontaa koskevien vaatimusten kannalta perusteltua.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävät

Ehdotetun eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:n 1 momentin mukaan tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävänä olisi toimia siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan parlamentaarisena valvojana. Sotilastiedustelutoiminnan suhteen maininta sotilastiedustelutoiminnan valvonnasta on nähdäkseni riittävän yksiselitteinen, koska HE:ssä 203/2017 vp ehdotetun mukaisesti sotilastiedustelusta säädettäisiin jatkossa sotilastiedustelua koskevassa laissa. Siviilitiedustelun suhteen tiedusteluvalvontavaliokunnan toimenkuva on siinä suhteessa selkeä, että se kattaa HE:ssä 202/2017 vp ehdotetun poliisilain 5 a luvun tarkoittaman suojelupoliisin tiedustelutoiminnan.

Siviilitiedustelun suhteen on – samoin kuin valiokunnalle toimittamassani HE:tä 199/2017 vp koskevassa lausunnossani mainitussa HE:ssä ehdotetun tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lain soveltamisalaa koskevan 1 §:n osalta on todettu – kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että siviilitiedustelua koskevan HE:n 202/2017 vp mukaan ehdotetussa siviilitiedustelua koskevassa poliisilain 5 a luvun 5 §:ssä säädettäisiin tiedonhankinnan jatkamisesta eräiden rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi. Ehdotetun säännöksen mukaan ”Jos siviilitiedustelua tehtäessä tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että henkilön voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän 5 luvun 3 §:ssä mainittuun rikokseen, valtiopetokseen, törkeään valtiopetokseen tai laittomaan sotilaalliseen toimintaan taikka voidaan olettaa, että sellainen rikos on tehty eikä tiedustelumenetelmän käytöllä enää voida olettaa saatavan tietoja luvan tai päätöksen perusteena olevasta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta, suojelupoliisi saa jatkaa tiedustelumenetelmän käyttöä salaisena tiedonhankintana rikoksen estämiseksi ja paljastamiseksi tämän luvun nojalla annetun luvan voimassaolon ajan, enintään kuitenkin kuukauden ajan.” Säännöksessä viitatuissa poliisilain 5 luvun 3 §:ssä tarkoitetuissa rikoksissa on kysymys maan- ja valtionpetosrikoksista sekä terrorismirikoksista.

Tämänkaltaisten tiedustelutoimintaan vahvasti kytkeytyvien rikosten tutkinnassa suojelupoliisi voisi säännöksessä tarkoitettuun edellytykseen jatkaa tiedustelumenetelmien käyttöä (tosin salaisina tiedonhankintamenetelminä poliisilain 5 luvun mukaisesti) säännöksessä mainittuihin edellytyksiin. Ehdotetun eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:n 1 momentin sanamuodon mukaan tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävänä siviilitiedustelun suhteen olisi toimia siviilitiedustelun parlamentaarisena valvojana. Sanamuoto nähdäkseni kattaisi poliisilain 5 a luvussa tarkoitettua tiedustelutoiminnan. HE:llä 202/1997 vp ehdotetun poliisilain 5 a luvun 5 §:n sanamuodon mukainen suojelupoliisin toiminta ei sen sijaan ole tiedustelutoimintaa vaan rikoksen estämistä ja paljastamista, jossa käytettäisiin poliisilain 5 luvun mukaisia salaisia tiedonhankintakeinoja, jotka sinänsä olisivat samat kuin tiedustelutehtävässä aiemmin käytetyt tiedustelumenetelmät. Lienee myös mahdollista, että tiedustelutehtävän muututtua ehdotetun poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä tarkoitettulla tavalla salaiseksi tiedonhankinnaksi rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi,

myös muutos toiseen suuntaan eli takaisin tiedustelutoimintaan on mahdollinen. Ehdotus näyttää tältä osin kuitenkin johtavan tilanteeseen, jossa tämänkaltaisen sisällöllisesti pitkälti tiedustelutoimintaan rinnastettava ja tiedustelutoiminnan kohteisiin liittyvä toiminta jäisi tiedustelutoiminnan valvonnan ulkopuolelle. Sääntelyä olisi nähdäkseni syytä muuttaa siten, että suojelupoliisin edellä mainittu toiminta määriteltäisiin parlamentaariseen valvontaan kuuluvaksi. Muunlainen ratkaisu olisi suojelupoliisin toiminnan valvontaan liittyvät sisällölliset näkökohdat huomioon ottaen epäjohdonmukainen, koska suojelupoliisin poliisilain 5 luvun mukaisten salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisessä on jatkossa kiinteä yhteys suojelupoliisin toteuttamaan tiedustelutoimintaan.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan toimenkuvan laajentamista koskemaan laajemmin suojelupoliisin toimintaa voidaan perustella myös sillä, että siviilitiedustelua koskevan HE:n 202/2017 vp sisältämän 3. lakiehdotuksen mukaan poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) suojelupoliisin tehtäviä koskevaa 10 §:ää muutettaisiin siten, että säännös täsmentäisi suojelupoliisin tehtävää tiedonhankinnallisempaan ja tiedustelullisempaan suuntaan nykyisen ennalta estävän tehtävän ohella. Lisäksi on huomattava, että suojelupoliisi ei ehdotetun säännöksen mukaan jatkossa toimisi rikoksia tutkivana viranomaisena (ks. myös HE 202/2017 vp, s. 263). Myös edellä sanottu nähdäkseni vahvasti perustelisi sitä, että tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtäviin kuuluisi suojelupoliisin toiminnan valvonta laajemmin kuin mitä tällä hetkellä PNE:ssa 1/2018 vp ehdotetaan, koska suojelupoliisi tiedustelulainsäädännön myötä käytännössä muuttuisi tiedusteluviranomaiseksi. Edellä esitetyn vuoksi ehdotuksen sisältämää eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:n 1 momenttia olisi syytä muuttaa siten, että tiedusteluvalvontavaliokunnan toteuttama valvonta kattaisi koko suojelupoliisin toiminnan (ks. myös PuVL 6/2018 vp, s. 6 ja TrVL 2/2018 vp, s. 7).

Tiedusteluvalvontavaliokunta ja tiedusteluvaltuutetun nimittäminen

HE:llä 199/2017 vp ehdotetun tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lain 6 §:n 1 momentin mukaan tiedusteluvaltuutetun nimittäisi valtioneuvosto enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Mainitun esityksen perustelujen (s. 47) mukaan ehdotettu järjestely vastaisi muiden erityisvaltuutettujen nimittämistä ja olisi siten yleisten lähtökohtien mukainen. Ehdotettavalla eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnalla ei olisi roolia tiedusteluvaltuutetun nimittämisprosessissa.

Olen HE:tä 199/2017 vp koskevassa lausunnossani esittänyt, että esityksessä omaksuttu ratkaisu tiedusteluvaltuutetun nimittämisen suhteen ei ole valtuutetun riippumattomuuden näkökulmasta paras mahdollinen. Mainitussa lausunnossa todetun mukaisesti valtioneuvosto olisi yksi keskeinen taho, jolle tiedustelutietoa tuotettaisiin ja joka tiedustelutietoa päätöksenteonsa tukena käyttäisi. Jos tiedustelutietoa ensisijaisesti käyttävä taho on vastuussa tiedustelutiedon valvojan nimittämisestä, voidaan perustellusti kysyä, onko tiedusteluvaltuutettu toimeensa siinä määrin riippumaton kuin mitä tiedustelutoiminnan valvonnan asianmukainen järjestäminen välttämättä edellyttää. Toiseksi tässä tiedusteluvaltuutetun nimittämistä koskevan sääntelyn kokonaisuudessa korostuu myös se, että tiedusteluvaltuutettu nimitettäisiin viiden vuoden määräajaksi. Selvää on, että toimijan riippumattomuus on suurempaa, jos hänet on nimitetty vakinaiseen tehtävään tai virkaan. Kokonaisuutena arvioiden sellaista järjestelyä, jossa valtioneuvosto nimittää tiedusteluvaltuutetun määräajaksi, on nähdäkseni pidettävä valtuutetun riippumattomuuden näkökulmasta ongelmallisena.

Perustellumpaa olisi, jos tiedusteluvaltuutetun nimittäminen olisi esimerkiksi eduskunnan tietyn valiokunnan tehtävänä. Luontevinta olisi, että tällainen valiokunta olisi eduskuntaan perustettavaksi ehdotettu tiedusteluvalvontavalioikunta. Toinen vaihtoehto olisi kytkeä eduskunta mukaan tiedusteluvaltuutetun nimittämistä koskevaan prosessiin jollakin merkittävällä tavalla, esimerkiksi siten, että ehdotettua eduskunnan tiedusteluvalvontavalioikuntaa olisi kuultava ennen nimittämistä koskevaa päätöksentekoa (ks. myös Venetsian komission tiedustelutoiminnan demokraattista valvontaa koskeva raportti (Report on the Democratic Oversight of the Security Services, Venice Commission 2007), kohta 228). Jos tiedusteluvaltuutetun nimittäminen olisi eduskunnan tiedusteluvalvontavalioikunnan tehtävänä tai jos valiokunta olisi kiinteällä ja merkittävällä tavalla kytketty nimittämismenettelyyn, myös tiedusteluvaltuutetun nimittäminen määräajaksi näyttäytyisi kokonaisuutena arvioiden riippumattomuuden näkökulmasta ongelmattomampana.

Vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto sekä siihen liittyvä rikosoikeudellinen vastuu

Puhemiesneuvoston ehdotuksessa eduskunnan työjärjestykseen ehdotetaan lisättäväksi uusi 43 c §, jonka 1 momentin mukaan valiokunnan jäsen tai virkamies ei saisi paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, taikka seikkaa, josta valiokunta on tehnyt perustuslain 50 §:n 3 momentin mukaisen vaitiolopäätöksen. Säännöksen 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettu henkilö ei saisi käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Säännöksen 3 momentti sisältäisi viittauksen rikoslakiin (39/1889), jonka mukaisesti rangaistus salassapitorikoksesta ja salassapitorikkomuksesta säädetään rikoslain 38 luvun 1 ja 2 §:ssä.

Sääntely on laadittu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) vaitiolovelvollisuutta ja hyväksikäyttökieltoa koskevaa 23 §:ää soveltuvien osin vastaavaksi. Eduskunnan työjärjestykseen ehdotetun asiaa koskevan sääntelyn tausta liittyy siihen, että työjärjestys ei tällä hetkellä sisällä vastaavaa sääntelyä ja etenkin tiedusteluvalvontavalioikunnan toiminnassa saattavat myös ehdotuksen perustelujen (s. 29) mukaan korostua tilanteet, jossa salassa pidettävät tiedot eivät perustu mihinkään asiakirjaan.

Ehdotettua sääntelyä on tältä osin arvioitava suhteessa perustuslain (731/1999) kansanedustajan koskemattomuutta koskevaan 30 §:ään ja erityisesti sen 2 momenttiin, jonka mukaan kansanedustajaa ei saa asettaa syyteeseen eikä hänen vapauttaan riistää hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden tai asian käsittelyssä noudattamansa menettelyn johdosta, ellei eduskunta ole siihen suostunut päätöksellä, jota vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä on kannattanut. Mainitun perustuslain säännöksen tarkoituksena on kansanedustajan toimen häiriöttömän hoitamisen turvaaminen (HE 1/1998 vp, s. 85/I). Ehdotettua sääntelyä kokonaisuutena arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota myös perustuslain 31 §:n sisältämään sääntelyyn kansanedustajan puhevapaudesta.

Ensinnäkin salassapitoa koskevaa ehdotettua sääntelykokonaisuutta, jolla viitataan erityisesti salassapitovelvollisuutta tiedusteluvalvontavalioikunnan toiminnassa koskevaan ehdotettuun eduskunnan työjärjestyksen 43 b §:ään sekä vaitiolovelvollisuutta ja hyväksikäyttökieltoa koskevaan ehdotettuun 43 c §:ään, on nähdäkseni pidettävä tiedustelutoiminnan luonne ja siihen liittyvien usein kansalliseen turvallisuuteen liittyvien asioiden käsittelyn arkaluonteisuus huomioon ottaen perusteltuna. Lisäksi on huomattava, että eduskunnan työjärjestykseen sisältyy jo

tällä hetkellä julkisuutta koskevaa sääntelyä (esimerkiksi työjärjestyksen valiokunnan asiakirjojen julkisuutta koskeva 43 a §). Nähdäkseni toimiminen vastoin voimassa olevaa sääntelyä on jo tällä hetkellä voinut tulla rikosoikeudellisesti arvioitavaksi rikoslain 38 luvun salassapitorikoksia koskevan sääntelyn nojalla perustuslain kansanedustajan koskemattomuutta koskeva 30 §:n sääntely luonnollisesti huomioon ottaen. Tällainen lähtökohta on omaksuttu nähdäkseni myös puhemiesneuvoston ehdotuksessa, koska siinä (s. 38) katsotaan, että eduskunnan työjärjestykseen 43 c §:n 3 momenttiin sisällytettäväksi ehdotettu viittaus rikoslain sääntelyyn on luonteeltaan informatiivinen.

Tästä näkökulmasta voidaan todeta, että ehdotettu työjärjestyksen sääntely rikosoikeudellisesti arvioiden toteuttaa aiempaa paremmin perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia, koska eduskunnan työjärjestyksessä aiempaa selvemmin ilmaistaan salassa pidettävien tietojen paljastamisen ja hyväksikäytön kielto. Selvää toki on, että sääntelyä mahdollisesti käytännössä sovellettaessa huomiota on kiinnitettävä perustuslain 30 §:n sääntelyyn sekä sen tavoitteena olevaan kansanedustajan toimen häiriöttömän hoitamisen turvaamisen samoin kuin esimerkiksi perustuslain 31 §:ssä tarkoitettuun kansanedustajan puhevapauteen.

Rikoslain salassapitorikosta koskevan 38 luvun 1 §:n (587/1995) mukaan rangaistaan sitä, joka laissa tai asetuksessa säädetyn taikka viranomaisen lain nojalla erikseen määräämän salassapitovelvollisuuden vastaisesti paljastaa salassa pidettävän seikan, josta hän on asemassaan, toimissaan tai tehtävää suorittaessaan saanut tiedon, taikka käyttää tällaista salaisuutta omaksi tai toisen hyödyksi. On huomattava, että säännöksessä viitataan laissa tai asetuksessa säädetyn taikka viranomaisen lain nojalla erikseen määräämän salassapitovelvollisuuden vastaiseen toimintaan. Säännöksessä ei nimenomaisesti mainita eduskunnan työjärjestystä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että eduskunnan työjärjestyksen ja lain eduskuntakäsittelyn samankaltaisuus korostaa sitä seikkaa, että työjärjestystä tulee normistatukseltaan asiallisesti pitää lain tasoisena (PeVM 10/1998 vp, s. 17/II). Tästä näkökulmasta ei nähdäkseni ole ongelmallista, että rikoslain salassapitorikoksia koskevassa sääntelyssä ei nimenomaisesti mainita eduskunnan työjärjestystä eikä siinä siihen nimenomaisesti viitata – vaikka lähtökohtaisesti salassapitorikosta koskevassa sääntelyssä on kysymys blankorangaistussääntelystä, jossa tulisi viitata kaikkiin niihin aineellisiin säännöksiin, joissa säädetyn salassapitovelvollisuuden rikominen on rangaistavaa. Salassapitorikoksia koskevassa sääntelyssä ei viitata nimenomaisesti muihinkaan salassapitovelvollisuuden asettaviin rikoslain ulkopuolisiin normeihin, eikä sääntelyn laajempi uudistaminen tässä yhteydessä ole mahdollista.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan jäsenet ja turvallisuus selvitys

Puhemiesneuvoston ehdotuksessa ehdotetaan, että ennen tiedusteluvalvontavaliokunnan asettamista eduskunnan puhemies hankkisi tiedusteluvalvontavaliokunnan jäseniksi ehdotetuista edustajista turvallisuus selvityslais (726/2014) tarkoitetun laajan turvallisuus selvityksen (ehdotettu eduskunnan työjärjestyksen 17 §:n 2 momentti). Turvallisuus selvityksen hankkiminen liittyy ehdotetun tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminnan luottamukselliseen luonteeseen ja tavoitteeseen turvata valiokunnan toiminnan yhteydessä saatavien tietojen ja valiokunnan asiakirjojen salassapitoa (PNE 1/2018 vp, s. 20). Ehdotuksessa ehdotetun tavoite on sinänsä ymmärrettävä ja kannatettava, ottaen huomioon turvallisuus selvityslain 1 §:ssä tarkoitettu lain tarkoitus sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan ilmaisema kanta siitä, että henkilötietojen

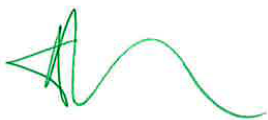
suojaa rajoittavan turvallisuusselvitysmenettelyn taustalla on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima peruste (PeVL 3/2014 vp, s. 3/I).

Säännöksessä tarkoitettussa tilanteessa turvallisuusselvityksen laatisi suojelupoliisi. Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että suojelupoliisilta saatu selvitys ei sido eduskuntaa, minkä vuoksi kysymys ei olisi siitä, että tiedusteluvalvonnan kohteelle luotaisiin oikeus valita valiokunnan jäsenet tai osallistua heidän valintaansa. Turvallisuusselvityksen hankkimista koskevaa ehdotusta pidetään sen sijaan välttämättömänä tiedusteluvalvontavalioikunnan riittävän tiedonsaannin turvaamisen kannalta. (PNE 1/2018 vp, s. 40.)

Nähdäkseni voidaan kuitenkin arvioida, että tiedusteluvalvontavalioikunnan täyden riippumattomuuden turvaamisen kannalta ei ole paras mahdollinen ratkaisu, että suojelupoliisi tiedusteluvalvonnan kohteena turvallisuusselvityksen laatimalla vähintään välillisesti olisi osallinen tiedusteluvalvontavalioikunnan jäsenten valintamenettelyssä. Vaikka kysymys ei suoraan olisi siitä, että tiedusteluvalvonnan kohde tosiasiallisesti vaikuttaisi valiokunnan jäsenten valintamenettelyyn, ulkopuolisesta objektiivisesta näkökulmasta tarkastellen tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmän uskottavuus saattaa hieman kärsiä, jos tiedusteluvalvonnan kohteella edes teoriassa olisi mahdollisuus päästä vaikuttamaan tiedusteluvalvontavalioikunnan jäsenten valintaprosessiin. Toisaalta voidaan myös arvioida, että tiedusteluvalvontavalioikunnan riittävä ja mahdollisimman laaja tiedonsaanti voidaan parhaiten turvata, jos tiedossa on, että tiedusteluvalvontavalioikunnan jäsenille on tehty laaja turvallisuusselvitys.

Edellä esitetyn valossa laajan turvallisuusselvityksen laatiminen tiedusteluvalvontavalioikunnan jäseniksi ehdotetuista ei näyttäydy täysin ongelmattomana, joskin ehdotuksen tavoitteet tältä osin ovat ymmärrettävät ja hyväksyttävät. Ottaen myös huomioon turvallisuusselvityksen laatimisen puolesta puhuvat seikat (ks. näistä myös PuVL 6/2018 vp, s. 7), parempi ratkaisu olisi, jos turvallisuusselvityksen ehdotetun eduskunnan työjärjestyksen 17 §:n 2 momentin tarkoittamissa tilanteissa laatisi jokin muu taho kuin tiedusteluvalvonnan kohteena oleva taho. Toinen vaihtoehto – joskin myös mahdollisesti ongelmallinen – olisi, että turvallisuusselvityksiä ei laadittaisi. Tällöin pitäisi voida arvioida, että kansanedustajien toimintaa jo tällä hetkellä koskevat säännökset kansanedustajien rikosoikeudellinen vastuu mukaan luettuna riittävät turvaamaan tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan edellytyksenä olevan tiedusteluvalvontavalioikunnan luottamuksellisen vuoropuhelun suojelupoliisin ja sotilastiedustelun edustajien kanssa.

Helsingissä 21.11.2018



Sakari Melander
Rikosoikeuden professori
Oikeustieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto
puh.: 02941 21781, 050 5644229
sähköposti: sakari.melander@helsinki.fi