

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettyinä asiantuntijalausuntona puhemiesneuvoston ehdotuksesta eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta (PNE 1/2018 vp) esitän kunnioittavasti seuraavaa.

Ehdotus liittyy tiedustelulakien laajaan kokonaisuuteen, jonka osana perustuslain 10 §:n muutos on jo säädetty ja tullut voimaan. Sotilas- ja siviilitiedustelua sekä tiedustelun valvontaa koskevat hallituksen esitykset ovat vireillä eduskunnassa. Ehdotettu eduskunnan työjärjestyksen muutos täydentää näitä esityksiä ja koskee vain eduskunnan sisäisiä järjestelyjä tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan kehittämiseksi. Hanke on perustuslain – lähinnä oikeusvaltiollisuuden ja perusoikeuksien – kannalta tarpeellinen ja kannatettava aivan riippumatta siitä, millaisiin ratkaisuihin eduskunta itse tiedustelulakien yhteydessä päätyy.

Kun tiedustelutoiminta monella tavalla vaikuttaa yksilöiden perusoikeuksiin, ensi sijassa välittömästi yksityisyyden suojaan ja henkilötietojen suojaan ja usein samalla välillisesti tai välittömästi moniin muihin perusoikeuksiin (mm. liikkumisvapaus, uskonnon vapaus, yhdenvertaisuus, sananvapaus, kokoontumisvapaus, yhdistymisvapaus, omaisuuden suoja), se voi olla oikeutettua vain, jos perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä seurataan tarkasti. Nyt käsittelyssä olevan ehdotuksen ja tiedustelun valvontaa koskevan hallituksen esityksen arvioinnissa on tärkeää, että perustuslakivaliokunta pitää kirkkaana, miltä osin valvontajärjestelyt vaikuttavat perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyteen ja miltä osin eivät. Esitän asian kahden suppean luettelon muodossa.

Tiedustelun valvontajärjestelyillä on merkitystä tiedustelusta seuraavien perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyden kannalta seuraavissa suhteissa:

- 1) Tiedustelun valvontajärjestelyt osaltaan toteuttavat lailla säätämisen vaatimusta, kun tehokkaiden ja toimivien valvontajärjestelyjen sisällyttäminen lainsäädäntöön on osa lailla säätämisen vaatimuksesta johdettavia *lainsäädännön laatuvaatimuksia*.
- 2) Tiedustelun valvontajärjestelyt toteuttavat perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvää *tehokkaiden oikeussuojakeinojen* itsenäistä vaatimusta.
- 3) Kun tiedustelun valvontajärjestelyt ovat saavutettavia, toimivia ja tehokkaita, ne osaltaan varmistavat että tiedustelusta aiheutuvat perusoikeusrajoitukset pysyvät

oikeasuhteisina suhteessa tiedustelutoiminnasta saatavaan hyötyyn sen hyväksyttävälle tarkoituksella (esimerkiksi kansallisen turvallisuuden vakavalta uhalta suojautuminen) siten, että valvontatoiminnassa on mahdollista verrata tuota saavutettua hyötyä suhteessa sen saavuttamiseksi välttämättömään perusoikeusrajoitusten asteeseen.

- 4) Tiedustelun valvontajärjestelyt vaikuttavat siten myös arvioon perusoikeusrajoituksen *välttämättömyydestä*.
- 5) Tiedustelun valvontajärjestelyt osaltaan vaikuttavat myös tiedustelutoiminnan *hyväksyttävyyteen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta* (ks. erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla ja KP-sopimuksen 2 artiklan 3 kappale), mikä puolestaan on osatekijä siitä aiheutuvien kansallisten perusoikeuksien rajoitusten hyväksyttävyyssarvioinnissa.

Erityisesti viimeisenä mainitun tekijän yhteydessä on tärkeää huomata, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käytännössään klassisista *Klass* ja *Leander* -tapauksista lähtien hyväksynyt, että tiedustelutoiminnan erityisluonteesta seuraa, ettei voida edellyttää yhtä nimenomaista valvonta- ja oikeusturvajärjestelyjen muotoa, joka yksinään kattaisi kaikki ihmisoikeusrajoituksen hyväksyttävyyden ehdot. Sen sijaan tulee arvioida rinnakkaisten ja toisiaan täydentävien järjestelyjen yhteisvaikutusta, joka saattaa muodostua riittäväksi oikeuttamaan tiedustelutoiminnasta sen kohteille aiheutuvat ihmisoikeuksien rajoitukset.

Tiedustelun valvontajärjestelyt eivät parhaimmillaankaan voi oikeuttaa tinkimään seuraavista perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyden ehdoista:

- 1) Perusoikeuksia rajoittavan tiedustelutoiminnan on oltava *laissa säädettyä* (laintasaisen sääntelyn vaatimus).
- 2) Tämän sääntelyn on oltava *täsmällistä ja tarkkarajaista*.
- 3) Aiheutuvat perusoikeusrajoitukset eivät saa ulottua perusoikeuden *loukkaamattomaan ytimeen* (esim. ehdottomina kieltoina nimenomaisesti säädetty tai muista perusoikeussäännöksistä tulkinnalla johdetut ehdottomat kiellot).
- 4) Perusoikeuksia rajoittavalla tiedustelutoiminnalla on oltava jokaisen rajoituksen kohteeksi tulevan perusoikeuden kannalta *hyväksyttävä tarkoitusperä*.
- 5) Myös näiden asioiden (eikä vain oikeussuojakeinojen tehokkuuden) arvioinnissa on otettava huomioon *Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet*, sekä itsenäisinä velvoitteina että kansallisiin perusoikeuksiin tulkinnallisesti vaikuttavina.

On tärkeää, ettei hyviksi arvioiduilla tiedustelun valvontajärjestelyillä yritetä oikeuttaa mitään jälkimmäiseen ryhmään liittyviä lainsäädännön puutteita.

Nostan seuraavassa esiin kolme ongelmallisina pitämäni kohtaa eduskunnan työjärjestyksen muuttamista koskevassa ehdotuksessa. Niihin ei sisälly kysymys korotetuista salassapitovaatimuksista, joiden katson olevan tiedustelutoiminnan tehokkaan valvonnan välttämätön ja hyväksyttävä kääntöpuoli.

(1) *Tiedusteluvalvontavaliokunnan jäsenmäärän suppeus (8 §)*

Tiedusteluvalvontavaliokunnalle ehdotetaan muihin valiokuntiin verrattuna suppeaa kokoonpanoa, 11 jäsentä ja 2 varajäsentä. Suppean kokoonpanon vaikutus valiokunnan parlamentaariseen kattavuuteen tulee riippumaan eduskuntavaalien tuloksesta ja eduskuntaryhmien välisistä neuvotteluista. Jonkinlaisen indision tarjoaa *tarkastusvaliokunnan* nykyinen kokoonpano: suurimmilla eduskuntaryhmillä on 2 tai 3 jäsentä, pienemmillä taas 0 tai 1, ja varajäsenet tulevat samoista ryhmistä kuin varsinaiset jäsenet. Ruotsalainen eduskuntaryhmä ja vasemmistoliiton eduskuntaryhmä ovat vailla jäsentä tai varajäsentä.

Jotta tiedusteluvalvontavaliokunta voisi uskottavasti ja kansalaisten laajaa luottamusta nauttien hoitaa tehtävänsä ja osaltaan turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen tiedustelutoiminnassa, sen kokoonpanon tulisi olla laajapohjainen. Tästä näkökulmasta normaali 17-jäseninen valiokunta on parempi ratkaisu kuin ehdotettu 11 jäsenen kokoonpano.

(2) *Valiokunnan jäsenehdokkaista tehtävä laaja turvallisuusselvitys (17 §)*

Ehdotettuun työjärjestyksen 17 §:ään sisältyy ehdotus, jonka mukaan tiedusteluvalvontavaliokunnan jäseniksi ehdotetuista hankittaisiin *laaja turvallisuusselvitys*. Mielestäni ehdotettu säännös ei sovi sen paremmin parlamentaariseen järjestelmään kuin valiokunnan tehtäviin. Turvallisuusselvityksen tekisi suojelupoliisi, mahdollisesti yhteistyössä pääesikunnan kanssa. Näin valiokunnan valvonnan kohteet pääsisivät valvomaan portinvartijoina, keitä kansanedustajia tiedusteluvaliokuntaan valitaan. Tämä saattaisi jopa johtaa jonkinasteiseen riippuvuussuhteeseen valvonnan kohteista. Jos Suomessa turvallisuusselvitykset olisivat laajemmin käytössä ja huomattava osa kansanedustajista olisi aiemmin käynyt prosessin läpi, valiokunnan jäsenyyden ehdoksi voitaisiin hyvinkin säätää turvallisuusselvityksen olemassaolo. Kun näin ei ole, jäsenehdokkaiden sopivuuden arviointi on mielestäni jätettävä eduskunnan itsensä asiaksi. En pidä merkityksellisenä, ettei suojelupoliisi antaisi suoranaista lausumaa jäsenehdokkaan soveltuvuudesta tehtävään tai ettei suojelupoliisin laatima turvallisuusselvitys oikeudellisesti sitoisi eduskuntaa. Järjestely on institutionaaliselta kannalta ongelmallinen, kun se kytkee valvonnan kohteet mukaan valiokunnan jäsenten nimeämis- ja valintaprosessiin.

Asia voidaan joko jättää eduskunnan ja sen ryhmien poliittisen harkinnan varaan taikka eduskunnan tulisi luoda turvallisuusselvitystä vastaava erillinen oma mekanismi, jonka toteuttamiseksi esimerkiksi eduskunnan puhemiesellä ja yhdellä häntä avustavalla eduskunnan virkamiehellä olisi pääsy kaikkiin tehtävän toteuttamiseksi tarpeellisiin henkilörekistereihin.

Asia liittyy yleisempään riskiin, että tiedusteluvaliokuntaan valikoituu kansanedustajia, jotka ovat tavalla tai toisella myötämielisiä suojelupoliisille tai sotilastiedustelulle. Jokaisessa demokraattisessa yhteiskunnassa tiedustelutoimintaa hoitavat siviili- ja sotilasviranomaiset ymmärtävät tarvitsevasa hyvin informoituja ja asenteellisesti myötämielisiä yhteyshenkilöitä kansanedustuslaitoksen piirissä. On kuitenkin tärkeää, ettei eduskunnan työjärjestykseen otettava sääntely miltään osin suorastaan ohjaa valiokunnan jäsenvalintoja tällaisten henkilöiden suuntaan.

Suomen valtiosääntö perustuu perustuslain 2 §:ssä ilmaistuun kansansuvereniteettiin. Siitä seuraa samassa säännöksessä ilmaistu eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä. Perustuslain 29 §:n mukaan kansanedustaja on velvollinen noudattamaan oikeutta, totuutta ja perustuslakia, eivätkä häntä sido mitkään muut määräykset. Ja 30 §:n mukaan kansanedustajaa ei saa estää hoitamasta edustajantointaan. Näiden säännösten valossa on ymmärrettävää – suorastaan itsestään selvää – ettei eduskunnan omissa asioissaan tekemiä päätöksiä esimerkiksi jäsenten valinnasta valiokuntiin voida perustuslakia loukkaamatta asettaa riippuvaisiksi minkään ulkopuolisen tahon – kaikkein vähiten tiedusteluviranomaisten tai ylipäätään minkään hallitustahon – hyväksynnästä.

Tiedustelutoiminnan valvojen valintaa ei tule tehdä valvonnan kohteiden myötävaikutuksesta riippuvaiseksi. Puhemiesneuvoston luonnos eduskunnan työjärjestyksen muuttamiseksi on tältä osin nähdäkseni ristiriidassa perustuslain 2, 29 ja 30 §:ssä ilmaistun eduskunnan täysivaltaisuusperiaatteen kanssa. Säännös laajasta turvallisuusselvityksestä tulee *poistaa* ehdotetusta 17 §:n 2 momentista.

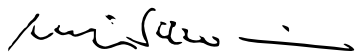
(3) Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävät ja toimivaltuudet (31 b §)

Ehdotetun tiedusteluvalvontavaliokunnan toimivaltuudet olisivat kansainvälisessä katsannossa varsin vaatimattomat, kun valiokunnan käytettävissä esimerkiksi ei olisi pakkokeinoja asiakirjojen saamiseksi tai todistajien kuulemiseksi. Olisi tietenkin tärkeä periaatteellinen uudistus perustaa vihdoin Suomeenkin tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvontaelin. Ehdotus on kuitenkin kovin varovainen, jopa siinä määrin, että eräät sen piirteet aiheuttaisivat valiokunnalle vakavan uskottavuusongelman. Ja tuosta uskottavuusongelmasta puolestaan seuraa, ettei tiedusteluvalvontavaliokunnan olemassaololle tai toiminnalle tulisi antaa suurta painoarvoa esimerkiksi silloin, kun esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien aikanaan arvioi tehokkaiden oikeussuojakeinojen vaatimusta.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävien kannalta pidän mietinnössä ehdotettua sääntelyä valiokunnan tiedonsaantioikeudesta riittämättömänä. Kun valvonta tulee kohdistumaan sotilas- ja siviilitiedusteluviranomaisiin, pidän välttämättömänä, että valiokunnalle säädetään myös *oikeus saada virka-apua ja määrätä poliisi- tai esitutkinta*. Viitataan Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 6 ja 8 §:iin, jotka pienin muutoksin tulisi ottaa eduskunnan työjärjestykseen tiedusteluvaliokunnan toimivaltuussäännöksiin.

Kansainvälinen kokemus osoittaa, ettei tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa voida jättää tiedusteluviranomaisten lainkuuliaisuuden ja vapaaehtoisen myötävaikutuksen varaan. Aivan erityisesti tämä koskee sotilastiedustelua, jonka organisaatio tulee olemaan luonteeltaan salainen. Jännitteiset tilanteet tiedusteluvalvontavaliokunnan ja valvonnan kohteiden välillä tulevat olemaan väistämättömiä. Jos tiedusteluvalvontavaliokunnalla ei ole käytettävissään keinoja totuudenmukaisten vastausten ja pyytämiensä asiakirjojen saamiseksi, nuo jännitteet on ennalta ratkaistu valvojan tappioksi.

Firenzessä 21 marraskuuta 2018



Martin Scheinin, professori