

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettyinä asiantuntijalausuntona hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta (HE 199/2017 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. Käsillä oleva esitys tiedustelutoiminnan valvonnasta täydentää näitä esityksiä. Hanke on perustuslain – lähinnä oikeusvaltiollisuuden ja perusoikeuksien – kannalta tarpeellinen ja kannatettava aivan riippumatta siitä, millaisiin ratkaisuihin eduskunta itse tiedustelulakien yhteydessä päätyy. Siksi olisi perusteltua, ettei ensimmäisen lakiehdotuksen 1 §:ssä suoraan viitattaisi sotilas- ja siviilitiedustelulakeihin vaan yleisemmässä muodossa tiedustelutoimintaan.

Kun tiedustelutoiminta monella tavalla vaikuttaa yksilöiden perusoikeuksiin, ensi sijassa välittömästi yksityisyyden suojaan ja henkilötietojen suojaan ja usein samalla välillisesti (tai välittömästäkin) moniin muihin perusoikeuksiin (mm. liikkumisvapaus, uskonnonvapaus, yhdenvertaisuus, sananvapaus, kokoontumisvapaus, yhdistymisvapaus ja omaisuuden suoja), se voi olla oikeutettua vain, jos perusoikeuksien kaikkia rajoitusedellytyksiä noudatetaan tarkasti. Nyt käsittelyssä olevan esityksen ja sen rinnalla käsiteltävän eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan perustamista koskevan eduskunnan työjärjestyksen muutoksen 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 arvioinnin 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. Sama ajatus toisiaan täydentävien oikeusturva- ja valvontamekanismien yhteisvaikutuksen arvioinnista on hyväksytty myös YK:n ihmisoikeusjärjestelmien tasolla, kuten hallituksen esityksen jaksossa 2.2.2.2 tulee esiin.

Vaikka tiedustelun valvontajärjestelyt voivat täydentää toisiaan ja ikään kuin korjata toinen toistensa puutteita, ne eivät edes yhdessä tai parhaimmillaankaan voi oikeuttaa tinkimään seuraavista perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyden ehdoista, jotka ovat valvonta- ja oikeusturvajärjestelyistä riippumattomia itsenäisiä ehtoja tiedustelutoiminnasta seuraavien perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyydelle:

- 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 tarkoituksella*.
- 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 tai riittäviksi arvioituilla tiedustelun valvontajärjestelyillä yritetä oikeuttaa mitään jälkimmäiseen ryhmään liittyviä lainsäädännön puutteita. Siksi yleisluonteinen lausuma, että tehokkaat valvontajärjestely oikeuttaisivat tiedustelutoiminnan, olisi virheellinen.

Perustuslakivaliokunta on siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa lausunnoissaan (PeVL 35 ja 36/2018 vp) esittänyt joukon tärkeitä näkökohtia tiedustelutoiminnan valvonnan osalta. Ne koskevat mm. kysymystä siitä, mistä tiedustelutoiminnan toimivaltuuksista päätöksen tekee tuomioistuin, asiaa käsittelevän tuomioistuimen kokoonpanoa, tiedustelun valvontaa varten perustettavan uuden erityisvaltuutetun nimikettä sekä tämän tiedustelu(valvonta)valtuutetun prosessuaalista asemaa tuomioistuimessa. Pidän valiokunnan esittämiä näkökohtia onnistuneina ja perustuslain paremman noudattamisen suuntaisina verrattuna hallituksen esittämiin ratkaisuihin. En toista noita kannanottoja enkä arvioi tässä yhteydessä, mitä muutoksia käsillä olevaan esitykseen ne mahdollisesti edellyttävät.

Tässä lausunnossa nostan esiin kaksi ongelmallisina pitämäni kohtaa käsillä olevan esityksen ensimmäisessä lakiehdotuksessa.

(1) Tiedusteluvalvontavalioikunnan tiedonsaantioikeudet (3 §) ja oikeus saada selvitys (4 §)

Kuten olen eduskunnan työjärjestyksen muutoksen 31 b §:n yhteydessä lausunut, tiedusteluvalvontavalioikunnan 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 tiedusteluvalvontavalioikunnan olemassaololle tai toiminnalle tulisi antaa suurta painoarvoa esimerkiksi silloin, kun esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin aikanaan arvioi tehokkaiden oikeussuojakeinojen vaatimusta.

Tiedusteluvalvontavalioikunnan tehtävien kannalta pidän ehdotettua sääntelyä valiokunnan tiedon- ja selvityksensaantioikeuksista riittämättöminä. Kun valvonta tulee kohdistumaan sotilas- ja siviilitiedusteluviranomaisiin, pidän välttämättömänä, että valiokunnalle säädetään myös *oikeus saada virka-apua ja määrätä poliisi- tai esitutkinta*. Viittaan Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 6 ja 8 §:iin, jotka pienin muutoksin tulisi ottaa joko ensimmäisen lakiehdotuksen 3 ja 4 §:iin taikka eduskunnan työjärjestykseen tiedusteluvaliokunnan toimivaltuussäännöksinä.

Kansainvälinen kokemus osoittaa, ettei tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa voida jättää tiedusteluviranomaisten lainkuuliaisuuden ja vapaaehtoisen myötävaikutuksen varaan. Aivan erityisesti tämä koskee sotilastiedustelua, jonka organisaatio

tulee Suomessakin olemaan luonteeltaan salainen. Jännitteiset tilanteet tiedustelu-valvontavaliokunnan 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. Kun ylilyöntejä sitten tapahtuu, ne tullaan lakaisemaan maton alle selityksellä, että yksittäinen virkamies on toiminut ”omin päin”.

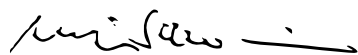
(2) Tiedustelumenetelmän käytön keskeyttäminen ja lopettaminen (15 §)

Ensimmäisen lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentin mukaan tiedustelu(valvonta)valtuutettu voisi antaa väliaikaisen määräyksen tuomioistuimen lupaan perustuvan tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä tai lopettamisesta. Luettuna yhdessä 1 momentin kanssa säännös voi antaa sen mielikuvan, että tällöin tiedustelu(valvonta)-valtuutettu valvoisi tällaisten määräysten kautta myös tuomioistuimia. Tämä saattaisi olla ongelmallista tuomioistuinten valtiosääntöisesti turvatun riippumattomuuden kanssa.

Säännösehdotuksen perusteluissa vakuutetaan, ettei valtuutetun valvonta kohdistuisi tuomioistuimeen vaan päinvastoin turvaisi tuomioistuimen ratkaisujen (lupien ja niiden ehtojen) noudattamista. Tämä on perustuslain kannalta oikea lähtökohta, joka tulisi paremmin ilmaista suoraan lakitekstissä. Jotta tuomioistuinten riippumattomuuden kunnioittaminen turvattaisiin jo lakitekstin tasolla, sanottu 15 §:n 2 momentti tulisi muotoilla uudelleen, kuulumaan esimerkiksi seuraavasti:

Jos tiedustelu(valvonta)valtuutettu katsoo, että valvottava ei noudata tuomioistuimelta saamaansa lupaa tiedustelumenetelmän käyttämiseksi, hän voi antaa väliaikaisen määräyksen tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä tai lopettamisesta. Se on viivytyksettä saatettava asianomaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tuomioistuin voi vahvistaa tai kumota väliaikaisen määräyksen taikka muuttaa keskeyttämismääräyksen lopettamismääräykseksi.

Firenzessä 21 marraskuuta 2018



Martin Scheinin, professori