Rikosoikeuden professori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
26.10.2018

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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 asiakohdassa 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). 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 koskevissa suosituksissaan (Council of Europe, Commissioner for Human Rughts, 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.

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 puhemiesneuvoston 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 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 tarkoitetuin edellytyksin jatkaa tiedustelumenetelmien käyttöä (tosin salaisina tiedonhankintamenetelminä poliisilain 5 luvun mukaisesti) säännöksessä mainituin edellytyksin. Ehdotetun tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lain 1 §:n mukaan tiedusteluvaltuutetun toiminta kattaisi poliisilain 5 a luvussa tarkoitetun tiedustelutoiminnan. Sanamuodon mukaan ehdotetun poliisilain 5 a luvun 3 §:n mukainen suojelupolisiin toiminta ei 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 tarkoitetulla tavalla salaiseksi tiedonhankinnaksi rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi, myös muutos toiseen suuntaan eli takaisin tiedustelutoimintaan on mahdollinen. Ehdotukset näyttävät tältä osin kuitenkin johtavan tilanteeseen, jossa tämänkaltainen sisällöllisesti pitkälti tiedustelutoimintaan rinnastettava ja tiedustelutoiminnan kohteisiin liittyvä toiminta jäisi tiedustelutoiminnan valvonnan ulkopuolelle. Myös ehdotetun eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:n 1 momentin sanamuodon perusteella suojelupoliisin edellä tarkoitettu toiminta näyttäisi jäävän tiedustelutoiminnan parlamentaarisen 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.

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 päätöksentekonsa tukena käyttäisi. Jos tiedustelutietoa ensisijaisesti käyttävä taho on vastuussa tiedustelutiedon valvojan nimittämisestä, voidaan perustellusti kysyä, onko tiedusteluvaltuutettu toimessaan 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 tiedusteluvalvontavaliokunta. Toinen vaihtoehto olisi kytkeä eduskunta mukaan tiedusteluvaltuutetun nimittämistä koskevaan prosessiin jollakin merkittävällä tavalla, esimerkiksi siten, että ehdotettua eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokuntaa olisi kuultava ennen nimittämistä koskevaa päätöksentekoa (ks. myös Venetsian komission tiedustelutoiminnan demokraattista valvontaa koskeva raportti (Report on the Democratic Oversight of the Sercurity Services, Venice Commission 2007), kohta 228). Jos tiedusteluvaltuutetun nimittäminen olisi eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan 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 soveltuvin osin vastaavaksi. Eduskunnan työjärjestykseen ehdotetun asiaa koskevan sääntelyn tausta liittyy siihen, että työjärjestys ei tällä hetkellä sisällä vastaavaa sääntelyä ja etenkin tiedusteluvalvontavaliokunnan 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 syytteeseen 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.

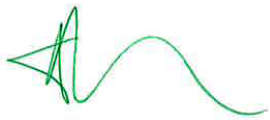
Ensinnäkin salassapitoa koskevaa ehdotettua sääntelykokonaisuutta, jolla viittaan erityisesti salassapitovelvollisuutta tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminnassa koskevaan ehdotettuun eduskunnan työjärjestyksen 43 b §:ään sekä vaitiolovelvollisuutta ja hyväksikäyttökieltoa koskevaan ehdotettuun 43 c §: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, toimessaan 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 rikkominen on rangaistavaa. Salassapitorikoksia koskevassa sääntelyssä ei viitata nimenomaisesti muihinkaan salassapitovelvollisuuden asettaviin rikoslain ulkopuolisiin normeihin, eikä sääntelyn laajempi uudistaminen ei tässä yhteydessä ole mahdollista.

Helsingissä 26.10.2018



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