Professori *Jukka Viljanen*

PNE 1/2018 vp, PUHEMIESNEUVOSTON EHDOTUS EDUSKUNNAN TYÖJÄRJESTYKSEN JA EDUSKUNNAN VIRKAMIEHISTÄ ANNETUN LAIN 9 §:N MUUTTAMISESTA

Perustuslakivaliokunta 9.11.2018

1. PNE:een sisältyvästä perus- ja ihmisoikeusproblematiikasta

Perustuslain 10 §:ään tehdyt muutokset astuivat voimaan 15.10.2018 (SK 817/2018, HE 198/2017 vp, PeVM 4/2018 vp). Perustuslakivaliokunnan kannanotot perustuslain muutosta koskevaan mietintöön muodostavat keskeiset periaatteet, joiden varaan myös varsinaiset tiedustelua koskevat lakipaketit on hyvä rakentaa.

Olen aikaisemmin Perustuslain 10 §:n tarkistamistyöryhmälle toimittamassani lausunnossa sekä oikeusministeriön asettamalle laillisuusvalvontaa pohtineelle työryhmälle annetussa lausunnossa käsitellyt yksityiskohtaisesti niitä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen valvontakäytännöstä seuraavia vaatimuksia, joita salaisen tiedonhankinnan valvonnalta edellytetään. Tässä lausunnossa pyrin keskittymään nimenomaan parlamentaarisen valvonnan problematiikkaan ja hyödynnän siinä aikaisempaa lausuntoani tiedustelun parlamentaarista valvontaa valmistelleelle työryhmälle.

Jo varhaisesta Klass ym. v. Saksa (6.9.1978) tapauksesta alkaen myös parlamentaarisen valvonnan merkitys on tunnustettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä[1]. EIT:n lisäksi Euroopan neuvoston alainen Venetsian komissio on todennut parlamentaarisen valvonnan hyödyt[2]:

> VIII. Parliamentary accountability
>
> 150. There are several reasons why parliamentarians should be involved in the oversight of security agencies. Firstly, the ultimate authority and legitimacy of security agencies

[1] Klass ym. v. Saksa. kohta 52: The Parliamentary Board and the G 10 Commission are independent of the authorities carrying out the surveillance, and are vested with sufficient powers and competence to exercise an effective and continuous control. Furthermore, the democratic character is reflected in the balanced membership of the Parliamentary Board. The opposition is represented on this body and is therefore able to participate in the control of the measures ordered by the competent Minister who is responsible to the Bundestag. The two supervisory bodies may, in the circumstances of the case, be regarded as enjoying sufficient independence to give an objective ruling.

[2] Ks. Szabo ja Vissy v. Unkari, tuomion kohta 21. The Report on the Democratic oversight of the Security Services adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session (Venice, 1-2 June 2007) (CDL-AD(2007)016-e).

> is derived from legislative approval of their powers, operations and expenditure. Secondly, there is a risk that the agencies may serve narrow political or sectional interests, rather than the State as a whole and protecting the constitutional order, if democratic scrutiny does not extend to them. A stable, politically bi-partisan approach to security may be ensured therefore by proper control, to the benefit of the State and the agencies themselves.
>
> 153. From a comparative international perspective, the most frequent arrangement is for parliament to establish a single oversight body for all the major security and intelligence agencies, rather than having multiple oversight bodies for specific agencies.

Venetsian komission argumentoinnissa nostetaan esille, että parlamentaarisen valvontaan liittyy tarve välttää tiedustelutoiminnan poliittisesti jakautumista ja sen sijaan edistää hallitus-oppositio rajat ylittävää valvonnan mallia, joka hyödyttää niin valtiota kuin sen eri toimijoita.

Parlamentaarisen valvonnan yhteydessä EIT korostanut, että puutteita ei saa olla riittävien oikeussuojakeinojen (adequate safeguards) osalta. Puutteeksi voidaan katsoa, jos riittävän laajaa julkista valvontaa ei toteuteta (esimerkiksi ministerin raportti ei ollut julkisesti saatavilla). Myöskin puutteisiin valvovan toimijan toimivaltuuksien puutteet nousivat esiin. Kuten valvontaelimen mahdollisuus saada salaisia asiakirjoja voi olla rajoitettua. (Szabo ja Vissy v. Unkari, kohta 82)

> The Minister is under an obligation to present a general report, at least twice a year, to the responsible parliamentary committee about the functioning of national security services, which report, however, does not seem to be available to the public and by this appears to fall short of securing adequate safeguards in terms of public scrutiny. The committee is entitled, of its own motion, to request information from the Minister and the directors of the services about the activities of the national security services. However, the Court is not persuaded that this scrutiny is able to provide redress to any individual grievances caused by secret surveillance or to control effectively, that is, in a manner with a bearing on the operations themselves, the daily functioning of the surveillance organs, especially since it does not appear that the committee has access in detail to relevant documents. The scope of their supervision is therefore limited.

Kiinnitin aikaisemmissa lausunnoissani huomiota erityisesti niihin havaintoihin, joita Iain Cameronin oli nostanut esille teoksessaan ”National Security and the European Convention on Human Rights”. Teoksessa käydään läpi erilaisia valvontamalleja, niin ennakollisia kuin jälkikäteiseen valvontaan perustuvia, ja pohditaan näihin malleihin liittyviä positiivisia ja negatiivisia puolia. Tärkeää on Cameronin mukaan rakentaa riittävä yhdistelmä ulkoista ja sisäistä valvontaa. Pelkkä virkamiesten suorittama suodatus on riittämätöntä. Virkamiehistä tulee helposti vain eristäytynyt pretoriaanikaarti tai ”valtio valtion sisällä” ajattelulla varustettu toimija, jotka ovat lojaaleja omalle käsitykselleen demokratiasta.

Cameron korostaa erityisesti sitä, että huomiota on kiinnitettävä valvontaelinten toimivaltuuksiin (Cameron s. 156-157). Onko kyse puhtaasti muotojen arvioinnista vai pääseekö toimielin käsittelemään myös sitä, miksi määräys on annettu ja olisiko sitä ylipäänsä pitänyt antaa? Cameron näkee ennakollisen ja jälkikäteisen valvonnan yhdistelmän parhaimmaksi. Valvontajärjestelmän rakentaminen oikealla tavalla kattamaan vaatimukset riittävän itsenäisestä ja toimivaltuuksiltaan riittävästä mallista ovat tämänkin esityksen näkökulmasta keskeisiä ja herättävät eniten kysymyksiä perus- ja ihmisoikeusasiantuntijan näkökulmasta.

Cameronin arvioinnissa nostetaan esille tärkeitä kysymyksiä, joihin pitää kiinnittää huomiota myös suomalaista järjestelmää rakennettaessa.

Perinteinen parlamentaarinen valvonta toimii julkisuuden kautta. Salaisen tiedonhankinnan keskeisenä tarve asioiden salassapidolle ja tämän takia normaali valvonta ei toimi. Vaihtoehtoisina malleina ovat salainen parlamentaarinen toimielin, ulkoinen valvonta tai puoliavoin parlamentaarinen toimielin yhdistettynä suljettuun asiantuntija arviointiin tai valtuuttavaan toimielimeen (s. 154). Tällaista välimallia on nyt lähdetty rakentamaan. Kyse mallien rakentamisessa on Cameronin mukaan myös valtiokontekstista, jossa valvontajärjestelmä toimii. Mikä on valtion historia, tiedostusvälineiden asema, tiedustelutoimijoiden koko, sen merkitys ja konkreettiset turvallisuusuhat, joita valtioon kohdistuu. Järjestelmä on toimiva, jos järjestelmä tarjoaa suojakeinon poliittiselle poliisitoiminnalle, rohkaisee tiedusteluelinten johdon huolehtimaan siitä, mitä heidän alaiset tekevät ja poliitikkoja pitämään silmällä turvallisuuspäälliköitä. Kattavuus on Cameronin mukaan ratkaisevaa, koska muuten tehtäviä annetaan hoidettavaksi (farm out) sellaisille tahoille, joihin valvonta ei ylety.

Cameron korostaa myös paperilla olevien valtuuksien ja todellisen valvontavallan käyttämisen välisestä tasapainosta. Valvontaelinten asiantuntemus on keskeistä. Niiden pitää pystyä kysymään oikeat kysymykset, sekä niillä on oltava riittävät resurssit tehdä omia tutkimuksia. Muuten valvontaelin ei pysty suorittamaan mielekästä valvontaa paperilla olevista valtaoikeuksista huolimatta (s. 167).

2. Miten Puhemiesneuvoston ehdotus täyttää Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännöstä sekä perusoikeuksista sille johdettavat vaatimukset?

Ehdotus sisältää uuden tiedusteluvalvontavaliokunnan perustamisen sekä parlamentaarisen valvonnan kannalta olennaisten muutosten tekemistä eduskunnan työjärjestykseen. Keskeisiä säännöksiä ovat tehtäviä ja vireillepano-oikeutta käsittelevä eduskunnan työjärjestyksen 31 b § ja valiokunnan asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevat muutokset. Tiedusteluvalvontavaliokuntaa koskevia säännöksiä tulee lisäksi lakiin tiedustelutoiminnan valvonnasta (erityisesti 2 § ja 3-4 §). Pykälissä määritellään valiokunnan tiedonsaantioikeuksista ja oikeudesta saada selvitys.

Tiedusteluvalvontavaliokunta tulee harjoittamaan tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa niin sotilas- kuin siviilitiedustelun puolella. Eduskunnan kanslian julkaisuun 1/2017 verrattuna valiokunnan tehtäviä on täsmennetty. Valvontaan kuuluu tiedustelutoiminnan painopisteiden seuranta ja arviointi. Tehokkuuden valvonnan sijasta puhutaan tiedustelutoiminnan asianmukaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden valvonnasta. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta ja edistäminen tiedustelutoiminnassa on tärkeä osa tehtäviä samoin tiedusteluvaltuutetun kertomusten käsitteleminen. Lisäksi ehdotus kytkee tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lain 18 § 2 momentin mukaiset tiedusteluvaltuutetun merkittävät valvontahavainnot.

Tiedusteluvalvontavaliokunnalle ehdotetaan lisäksi vireillepano-oikeutta. Eli valiokunta voi ottaa asian oma-aloitteisesti käsiteltäväkseen ja sillä on oikeus päättää laatia asiasta mietintö täysistuntoa varten. Valtioneuvoston tai asianomaisen ministeriön tulee antaa selvitys tätä varten. Valiokunta voi saada tiedot myös tiedusteluvaltuutetulta tai asianomaiselta tiedusteluviranomaiselta. Kuten esityksessä korostetaan, valiokunnan oma-aloitteisissa selvitystehtävissä on tärkeä saada apua tiedusteluvaltuutetulta.

Valvontajärjestelmän kokonaisarvioinnissa on kyse siitä, onko valvontaregiimille turvattu riittävän vahvat toimivaltuudet. Ehdotuksessa huomioidaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asettamat vaatimukset, joissa korostetaan valvonnan tehokkuutta ja riippumattomuutta sekä oikeusturvajärjestelyjen riittävyyttä. Tulkintakäytännössä on noussut esille myös parlamentin osallistuminen salaisten tiedustelutoimivaltuuksien valvontaan**. Kyse parlamentaarisessa**

valvonnassa on usein demokratian suojeluun liittyvästä toiminnasta, joka olisi riippumatonta, hallitus-oppositiojakolinjan ylittävää ja eri eduskuntaryhmät olisivat laajasti edustettuina.

Kuten edellä todettiin, parlamentaarista valvontaa on vakiintuneesti pidetty EIT:n tulkintakäytännössä tärkeänä. Tapauksen *Weber ja Saravia v. Saksa* (54934/00, 29.6.2006) yhteydessä saksalaisen järjestelmän ihmisoikeusoikeussopimuksen vaatimukset täyttyivät, kun parlamentaarisen ja laillisuusvalvonnan muodostama valvontaregiimi pitää tiedustelutoimenpiteet sellaisina, että puuttumiset rajautuvat välttämättömiksi demokraattisessa yhteiskunnassa.

> 117: Firstly, there was a Parliamentary Supervisory Board, which consisted of nine members of parliament, including members of the opposition. The Federal Minister authorising monitoring measures had to report to this board at least every six months. Secondly, the Act established the G 10 Commission, which had to authorise surveillance measures and had substantial power in relation to all stages of interception. The Court observes that in its judgment in *Klass and Others* (cited above, §§ 53-60) it found this system of supervision, which remained essentially the same under the amended G 10 Act in issue here, to be such as to keep the interference resulting from the contested legislation to what was "necessary in a democratic society". It sees no reason to reach a different conclusion in the present case.

Saksalaisessa systeemissä toimija on parlamentaarinen valvontatoimikunta, jossa on edustettuina sekä hallitus että oppositio. Lisäksi perustettiin erillinen G10-komissio, joka valtuuttaa tiedustelutoimet ja jolla on merkittäviä toimivaltuuksia eri vaiheissa tiedusteluoperaatioita.

Samaa linjaa jatketaan EIT:n Venäjää koskevassa Roman Zakharov tapauksessa, jossa korostettuun asemaan nostetaan riippumattomuusvaatimus. EIT muistutti riippumattomuusvaatimuksen täyttyvän aikaisemman tulkintakäytännön perusteella mm. tilanteessa, jossa valvontaelin koostuu kansanedustajista, **jotka edustavat sekä enemmistöä että oppositiota**.

> 278. As to the independence requirement, in previous cases the Court has taken into account the manner of appointment and the legal status of the members of the supervisory body. In particular, it found sufficiently independent the bodies composed of members of parliament of both the majority and the opposition, or of persons qualified to hold judicial office, appointed either by parliament or by the Prime Minister.

Nimittämistavalla ja henkilöiden oikeudellisella asemalla on merkitystä arvioitaessa sitä, onko toimielin riittävän riippumaton. Keskeistä ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta onkin, että parlamentaarisen valvontaelimen koostumusta määriteltäessä noudatetaan samoja kriteereitä eduskunnan voimasuhteista kuin muissa valiokunnissa. Tässä mielessä valiokuntamalli on perusteltu.

Tosin valiokunnan koon rajaaminen 11 jäseneen ja 2 varajäseneen todennäköisesti tarkoittaa sitä, että kaikille varsinkaan pienille ryhmille ei tule edustusta valiokuntaan.[3]

Kuten edellä Unkaria koskevassa Szabo ja Vissy tapauksessa todettiin, nimenomaan **toimivaltuuksien riittämättömyys** osoittautuu usein ihmisoikeussopimuksen kannalta ongelmalliseksi. Valvontaelimelle pitää olla mahdollisuus riittävästi vaikuttaa operatiiviseen tiedustelutoimintaan ja riittävä mahdollisuus saada käyttöönsä asiakirjoja. Nämä ovat keskeisiä kriteereitä toimivaltuuksien riittävyyden arvioinnissa.

EIT:n tulkintakäytäntö edellyttää, että laadittava tiedusteluvalvontalainsäädäntö **turvaa tiedusteluvalvontavaliokunnan mahdollisuuden saada niitä asiakirjoja, joita se valvontaa suorittaessaan tarvitsee**. Ehdotuksessa (luku 4.5) on löydetty malleja, joilla pyritään ratkaisemaan tiedustelutiedon salassapidosta aiheutuvat erityiset vaatimukset asiakirjojen julkisuudelle sekä yleisemmin myös valiokunnan toiminnalle. Valiokunnan tehtävistä johdettava tiedonsaantioikeuksien tulee olla laajat (s.24-25). Tärkeää on, etteivät salassapitosäännökset estä valiokunnan tehtävien suorittamisen kannalta olennaisen tiedon saamista viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää suorittavilta. Tässä tärkeää on tiedusteluvalvontalain 3 §. Samoin kuin 4 §:n oikeus saada tiedusteluvaltuutetulta ja muilta viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta tehtävien hoitamiseksi tarvitsemansa selvitykset.

Kun erilaisia salassapitoon liittyviä määräyksiä sovelletaan, on perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta kuitenkin tärkeä pitää huolta siitä, ettei määräyksillä ole tarkoitus estää yleistä keskustelua tiedustelutoiminnasta. Kyse on lainsäädännön soveltamisesta ja siitä, vastaako myös se vaihe perus- ja ihmisoikeuksista nouseviin vaatimuksiin. Toisin sanoen Cameroniin viitaten, onko järjestelmä todellisuudessa yhtä toimiva kuin paperilla. Niin Szabo ja Vissy kuin Roman Zakharov tapauksissa EIT huomauttaa, että tiedustelutoimintaan liittyvän julkisuuden rajoittaminen voi olla oikeussuojakeinojen näkökulmasta ongelmallista. [4]

[3] Nykyisessä eduskunnassa on 11 eduskuntaryhmää: Keskustan eduskuntaryhmä: 48 kansanedustajaa, Kokoomuksen eduskuntaryhmä: 38, Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä: 35, Sininen eduskuntaryhmä 18, Perussuomalaisten eduskuntaryhmä: 17, Vihreä eduskuntaryhmä: 15, Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä: 12, Ruotsalainen eduskuntaryhmä: 10, Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä: 5., Liike Nyt: 1, Kansalasipuolueen eduskuntaryhmä 1,

[4] Ks. kohta 82. “report, however, does not seem to be available to the public and by this appears to fall short of securing adequate safeguards in terms of public scrutiny”.Ks. myös Roman Zakharov kohta 283. The Court must also examine whether the supervisory body’s activities are open to public scrutiny … They are not published or otherwise accessible to the public (see paragraph 80 above). It follows that in Russia supervision by prosecutors is conducted in a manner which is not open to public scrutiny and knowledge.

Mielenkiintoinen osa parlamentaarista valvontaa liittyy siihen, **miten valitussa valvontakokonaisuudessa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista valvotaan ja edistetään** (31 b §:n 2 momentin 3.kohta). Yhtenä keskeisenä osana tätä toimintaa voisi olla kansallisella tasolla sen selvittäminen, miten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuoreimmassa valvontakäytännössä arvioidaan tiedustelutoiminnan valvontaan liittyviä ihmisoikeuskysymyksiä. Pitäisin yhtenä keskeisenä laatia määräajoin (vuosittain?) kattava päivitys Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen esille nostamista tiedustelutoimintaan liittyvistä ihmisoikeuskysymyksistä. Tämä voitaisiin toteuttaa joko osana tiedusteluvaltuutetun kertomusta tai osana tiedusteluvalvontavaliokunnan oma-aloitteista selvitystoimintaa, jolla edistetään tiedustelutoimintaan liittyvien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Mielestäni työjärjestyksen 31 b §:n 2 momentin sisältämää tiedusteluvalvontavaliokunnan valvonta- ja edistämistehtävää olisi tärkeää huolehtia yhteistyöstä alan tutkijoiden kanssa. Jonkinlainen säännöllinen tilaustutkimus perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta voi olla perusteltua. Erityisesti kannattaa selvittää sellaisia yhteistyömalleja ja hyviä käytänteitä, joilla tiedustelun toteuttajat ovat ajan tasalla tuoreimmista Strasbourgin ja Luxemburgin tuomioistuinten ratkaisuista tai YK:n ihmisoikeuskomitean tulkintakannanotoista ja niiden viranomaisten toiminnalle asettamista vaatimuksista. Tätä vaatimusta vahvistaa se, että lukuisia merkittäviä valituksia on edelleen ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltävänä. Näissä valituksissa on selkeästi ratkaistavana uudenlaisia erityisesti massavalvontaan liittyviä ihmisoikeusongelmia, joita modernin teknologian kehittyminen on nostanut pinnalle.

Lopuksi on hyvä palata EIT:n tulkintakäytännöstä nousevaan keskeiseen lähtökohtaan, että tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmää tulee tarkastella aina kokonaisuutena. Lopullinen lainsäädäntökokonaisuus vasta antaa riittävän kattavan kuvan, jota tarvitaan arvioitaessa, miten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asettamat kriteerit täyttyvät. Tärkeä parlamentaarisen valvonnan kannalta on, että tiedusteluvalvontavaliokunta saa käyttöönsä riittävän asiantuntemuksen ja yhteistoiminta tiedusteluvaltuutetun toimiston kanssa toimii tehokkaasti ja hyvässä yhteisymmärryksessä. Perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen ja edistämisen sisällyttäminen tiedustelutoiminnan valvonnan kaikille tasoille luo pohjan onnistuneelle uudistukselle.

Tampereella 9.11.2018

Jukka Viljanen
Julkisoikeuden professori
Tampereen yliopisto