Teuvo Pohjolainen
22.11.2018

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle eduskunnan puhemiesneuvoston ehdotuksesta eduskunnalle eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta (PNE 1/2018 vp)

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta eduskunnan puhemiesneuvoston ehdotuksesta esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Sotilas- ja siviilitiedusteluun liittyvän valvonnan merkitystä on tarkasteltu lyhyesti perustuslain 10 §:n uudistamista valmistelleen työryhmän mietinnössä sekä sittemmin hallituksen esityksessä (HE 178/2017 vp). Laajemmin asiaa on käsitelty tiedustelutoiminnan valvontatyöryhmän mietinnössä sekä sittemmin hallituksen esityksessä (HE 119/2017 vp). Nyt esillä oleva eduskunnan puhemiesneuvoston ehdotus perustuu Tiedustelun parlamentaarinen valvonta -työryhmän mietintöön (EKJ 1/2017) ja liittyy läheisesti näihin aikaisempiin mietintöihin sekä hallituksen esityksiin.

Perustuslain 10 §:n uudistamista valmistelleen työryhmän mietinnössä kuvattiin tiedustelutoiminnan valvonnan merkitystä mm. seuraavasti: Tiedustelutoiminnan valvonnan tarkoituksena on turvata yksilön perusoikeussuojaa ja varmistaa tiedustelun legitimiteetti. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa määrätään, että jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset eivät artiklan mukaan saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Edellä mainitussa työryhmässä analysoitiin myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä suhteessa tiedustelulainsäädännön säätämiseen ja sen edellyttämään valvontaan. Mietinnössä todettiin mm., että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kohdassa mainitut yksityiselämän ja kirjeenvaihdon käsitteet pitävät sisällään sekä puhelinviestinnän, sähköpostiviestinnän että muun luottamukselliseksi tarkoitetun sähköisen viestinnän (mm. Klass ja muut v. Saksa, 6.9.1978, Liberty ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 1.7.2008). Suojan piirissä ovat viestinnän sisällön lisäksi viestinnän tunnistamistiedot (mm. Malone v. Yhdistynyt Kuningaskunta 2.8.1984, Weber ja Saravia v. Saksa, (dec.), no. 54934/00). Pelkkä sellaisen lainsäädännön olemassaolokin, joka mahdollistaa viestintäyhteyksien salaisen tarkkailun, puuttuu viestinnän osapuolten ja potentiaalistenkin osapuolten sopimuksen 8 artiklan takaamiin oikeuksiin (Klass v. Saksa, Liberty ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta).

Kansallinen turvallisuus on yksi niistä perusteista, joka ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan voi oikeuttaa puuttumisen yksityiselämän suojaan. Valtioilla on varsin laaja harkintamarginaali sen suhteen, millaisen toiminnan ne katsovat vaarantavan kansallista turvallisuuttaan. Tuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella ainakin sotilaallinen maanpuolustus, terrorismintorjunta ja laittoman tiedustelutoiminnan torjunta kuuluvat kansallisen turvallisuuden piiriin (mm. Klass v. Saksa, Weber ja Saravia v. Saksa). Kansalliseen turvallisuuteen saattaa kuitenkin kohdistua monenlaisia uhkia, joita on vaikea ennakoida tai määritellä etukäteen. Tuomioistuimen mukaan tästä seuraa, että käsitteen selventäminen on ensisijaisesti jätettävä kansallisen käytännön varaan (Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 18.5.2010).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään asettanut vähimmäisvaatimuksia salaisia tiedonhankintamenetelmiä koskevalle lainsäädännölle. Nämä ovat periaatteiltaan vastaavat riippumatta siitä, onko kyseessä perinteisistä salaisista pakkokeinoista, kuten telekuuntelusta tai muusta teknisestä tarkkailusta, vai modernista tietoverkoissa tapahtuvasta tiedonhankinnasta.

Vaatimus rajoituksen perustumisesta lakiin jakautuu neljään osaan: Ensinnäkin luottamuksellisen viestinnän suojaan puuttumisella on oltava oikeudellinen perusta. Toiseksi lainmukaisuuteen liittyy saavutettavuus: tiedon tilanteeseen sopivista oikeudellisista säännöistä on oltava saatavilla. Kolmantena osavaatimuksena on ennustettavuus. Tällä tarkoitetaan, että normien tulee olla riittävän tarkkarajaisia, jotta yksilö voisi päätellä tekojensa seuraukset. Neljännen osavaatimuksen muodostaa vallan väärinkäytön estäminen (Malone v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 2.8.1984, Rotaru v. Romania, 27798/95).

Ihmisoikeustuomioistuin on lisäksi käytännössään määritellyt sellaisia lainsäädännön laatukriteerejä, jotka kansallisen normiston tulee täyttää. Huvig v. Ranska ja Kruslin v. Ranska -tapauksissa (molemmat 24.4.1990) tuomioistuin määritteli kuusi salaisia pakkokeinoja koskevalta sääntelyltä edellytettävää kriteeriä. Lainsäädännössä tulee ilmaista valvonnan mahdolliset kohderyhmät, sellaisten rikkomusten luonne, joissa valvonta tulee kyseeseen, valvonnan kesto, menetelmä, jolla valvotuista keskusteluista raportoidaan, varotoimenpiteet tietoa luovutettaessa sekä nauhoitusten hävittäminen. Ihmisoikeustuomioistuin ei kuitenkaan aina aivan johdonmukaisesti ole tarkastellut kaikkien kriteerien täyttymistä (R.E. v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 27.10.2015), vaan tarkastelu on määräytynyt puuttumisen vakavuusasteen perusteella.

Luottamuksellisen viestinnän suojan rajoituksen välttämättömyyden testi sisältää kolme keskeistä osaa. Rajoitukselle on oltava painava yhteiskunnallinen tarve (pressing social need), puuttumisen ja tavoiteltavan hyväksytyn päämäärän tulee olla oikeassa suhteessa keskenään (reasonable relationship between the interference and pursued legitimate aim) ja kolmanneksi puuttumiselle pitää olla relevantit ja riittävät perustelut.

Tiedustelua koskevissa tapauksissa ihmisoikeustuomioistuin on usein tarkastellut lainmukaisuutta ja rajoituksen välttämättömyyttä niitä tarkemmin erottelematta (Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta, Roman Zakharov v. Venäjä 4.12.2015).

Zakharov-tapauksessa tuomioistuin piti ongelmallisena muun muassa tiedusteluviranomaisille jäävää lähes rajatonta valtaa määritellä, missä tilanteissa ja millaisten tapahtumien perusteella viesteihin voidaan puuttua. Viranomaiset pystyivät tapauksessa lähes rajoituksetta määrittelemään tapahtumat ja toimenpiteet, jotka muodostavat uhkan turvallisuudelle (on kyse sitten kansallisesta, sotilaallisesta, taloudellisesta tai ympäristöturvallisuudesta), ja viranomaisilla oli myös laaja harkintavalta sen määrittelemisessä, miten vakava uhka oikeuttaa salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön. Näin avoimeksi jätetty lainsäädäntö antoi tuomioistuimen mukaan mahdollisuudet väärinkäytöksille (kohta 248).

Tuomioistuimen käytännössä on myös edellytetty, että tiedonhankinnan tulee olla ehdottoman välttämätöntä demokraattisten instituutioiden suojaamiseksi ja saatavan elintärkeän tiedon ehdottoman välttämätöntä tiedusteluoperaation kannalta. Salaiseen tiedonhankintaan pitää olla aina korkea kynnys. Järjestelmät pitää rakentaa siten, että niitä käytetään säästeliäästi ja ainoastaan erittäin perustelluissa tapauksissa. Mallit, joissa viranomaisille jätetään liikaa harkintavaltaa, ovat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mielestä aina alttiita väärinkäytöksille eivätkä ole siten yhteensopivia Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamien vaatimusten kanssa (Szabó ja Vissy v. Unkari 12.1.2016).

Antaessaan mietinnön perustuslain 10 §:n muutosehdotuksesta (PeVM 4/2018 vp) perustuslakivaliokunta painotti, että perustuslain 10 §:n 4 momentin rajoissa säädettävien valtuuksien, esimerkiksi siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa hallituksen esityksissä tiedusteluviranomaisille ehdotettavien toimivaltuuksien, on oltava sopusoinnussa myös Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen, ja EU-oikeuden kanssa.

Valiokunta on perinteisesti korostanut myös, että perustuslaissa turvattu perusoikeussuojan taso voi olla korkeampi kuin suojan vähimmäistason asettavista ihmisoikeusvelvoitteista johtuu (PeVL 59/2017 vp, PeVL 43/2016 vp, PeVL 24/2016 vp, PeVL 59/2014 vp). Niinpä valiokunta korosti mietinnössään tarvetta seurata Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen käytäntöä tiedustelutoiminnan alalla. Valiokunta katsoi,

että tämän oikeuskäytännön mukaisesti on arvioitava ehdotettuja uusia poikkeusperusteita kansallista lainsäädäntöä valmisteltaessa ja säädettäessä samoin kuin sovellettaessa sitä viranomaisissa ja tuomioistuimissa.

Valiokunta totesi, että erityisen olennaista on tällaisessa toimintaympäristössä huolehtia riittävistä oikeusturva- ja valvontajärjestelyistä. Kysymys tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmästä (laillisuusvalvonta ja parlamentaarinen valvonta) muodostuu näin hyvin tärkeäksi myös ehdotettujen siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksien kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä on välttämätöntä, että tiedustelutoimintaan liittyy tehokas ja kattava valvontajärjestelmä (ks. HE 199/2017 vp, PNE 1/2018 vp). Valiokunta totesi arvioivansa valvontaa koskevien järjestelyiden riittävyyttä yksityiskohtaisesti käsitellessään nyt esillä olevia esityksiä mietintöasioina.

2 Parlamentaarinen valvonta

Esillä olevan parlamentaarista valvontaa koskevan ehdotuksen kannalta on merkityksellistä se, että ihmisoikeustuomioistuin on kiinnittänyt huomiota myös erityisesti salaisiin tiedonhankintakeinoihin kohdistuviin valvontajärjestelmiin. Erityisesti valvonnan tehokkuus ja valvontaelimen riippumattomuus ovat nousseet tärkeiksi vaatimuksiksi. Valvonnan tehokkuuteen kytkeytyvät kysymykset valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeudesta ja toimivaltuuksien käytöstä niiden kohteelle ilmoittamisesta jälkikäteen. Ihmisoikeustuomioistuimen asettamia riippumattomuutta koskevia vaatimuksia ei ole täyttänyt esimerkiksi järjestelmä, jossa valvojalla on läheinen suhde toimeenpanovaltaan. Myös liian läheiset poliittiset kytkökset ovat merkkinä siitä, että valvontajärjestelmä ei ole riittävän riippumaton. Vaikka ihmisoikeustuomioistuin korostaa, ettei valvonnan tarvitse tapahtua tuomioistuinten toimesta, toimielinten jäsenten ammatilliseen pätevyyteen on kiinnitetty huomiota ja toisaalta argumentoinnissa on huomioitu tehtävään valittujen ammatillinen tausta. Tuomioistuin on suhtautunut myönteisesti valvontamalleihin, joissa tehtävään valituilta edellytetään toimimista korkeissa tuomarin tehtävissä. (Szabó ja Vissy, Dumitru Popescu v. Romania (no. 2), 26.4.2007).

Tiedustelun parlamentaarinen valvonta on osa tiedustelutoiminnan valvontakokonaisuutta, johon kuuluvat sen lisäksi viranomaisten sisäinen valvonta, mahdollinen tuomioistuimen

lupa tiedustelulle sekä ehdotettu tiedustelu(valvonta)valtuutetun jälkikäteinen laillisuusvalvonta.

Parlamentaarinen valvonta olisi mahdollista järjestää usealla eri tavalla. Olisi mahdollista antaa tehtävät jollekin olemassa olevalle valiokunnalle. Mallin etuna olisi yksinkertaisuus. Tiedustelun valvontatehtävä annettaisiin vain jollekin valiokunnalle, jolloin uusia organisaatiosäännöksiä ei tarvittaisi. Tiedustelutoiminnan valvonta on kuitenkin tehtävä, joka poikkeaa eduskunnan valiokuntien tavanomaisista tehtävistä, jotka yleensä liittyvät lainsäädäntötyöhön.

Toisena vaihtoehtona voisi olla se, että eduskunta perustuslain 36 §:n mukaisesti asettaisi erityisen toimielimen valvomaan tiedustelutoimintaa. Tämän mallin etuna olisi se, että toimielimen koko ja kokoonpano voitaisiin sovittaa siten, että se parhaiten vastaisi parlamentaarisen valvonnan tavoitteita. Tässä mallissa myös laajan turvallisuusselvityksen vaatimus toimielimeen valittavilta olisi ongelmatonta.

Eduskunnan puhemiesneuvoston ehdotuksessa on päädytty esittämään, että tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa varten asetetaan erityinen tiedusteluvalvontavaliokunta. Tämän mallin etuna on tiivis kytkentä eduskuntaan kuitenkin siten, että valiokunta voi keskittyä valvontatehtäväänsä. Malli edellyttää, että valiokunta asetetaan perustuslain 35 §:n mukaisesti, jolloin siinä tulee olla vähintään yksitoista jäsentä. Tällaisena malli edellyttää, että aika laaja joukko – ehkä laajempi, kuin harkittaessa erityisen valvontaelimen perustamista - kansanedustajia pääsee käsiksi valtakunnan turvallisuuden kannalta keskeisiin asioihin. Jossain määrin tätä ongelmaa lieventää se ehdotus, että tähän valiokuntaan valittaisiin vain kaksi varajäsentä. Tärkeä on myös puhemiesneuvoston ehdotus, jonka mukaan valiokunnan jäseniksi ehdotetuista hankitaan laajat turvallisuusselvitykset.

Esitetyn mallin, jonka mukaan parlamentaarista valvontaa varten asetetaan PeL 35 §:n mukaisesti valiokunta, ongelmaksi nousee laajan turvallisuusselvityksen vaatiminen valiokuntaan valittaville. Laajan turvallisuusselvityksen vaatiminen kansanedustajilta silloin, kun kysymyksessä on tavanomainen eduskunnan lainsäädäntö-, budjetti- tai valvontatyö ei olisi perusteltua. Tiedusteluvalvontavaliokunnan työ poikkeaa kuitenkin perustavaa laatua olevalla tavalla muiden valiokuntien työstä. Ehdotuksen 31 b §:n luettelemat valiokunnan teh-

tävät osoittavat, ettei kysymyksessä ole eduskunnan tavanomaisiin tehtäviin ja toimivaltuuksiin liittyvästä tehtävästä. Kyseessä on siten valiokunta vain nimen ja asettamistavan perusteella.

Perustuslaissa ei sinänsä aseteta kansanedustajille tai valiokuntatyöskentelylle erillisiä kelpoisuusvaatimuksia (ks. HE 1/1998 vp, s. 84/II). Perustuslain 2 §:ssä säädetystä eduskunnan asemasta ylimpänä valtioelimenä johtuu myös se, että eduskunnan päätöksiä jäsenten valinnasta valiokuntiin ei voida perustuslakia loukkaamatta asettaa riippuvaisiksi minkään ulkopuolisen tahon hyväksynnästä. Näin ei ole tarkoitus toimia myöskään tiedusteluvalvontavaliokunnan jäseniä valittaessa. Suojelupoliisi ei turvallisuusselvitystä tehdessään voi kieltää kansanedustajan valintaa tiedusteluvalvontavaliokunnan jäseneksi.

> *Ehdotettu järjestelmä on verraten yksinkertainen ja nopea pystytettäväksi. Järjestelmä myös täyttää yhdessä tiedusteluvalvontalain säännösten kanssa epäilyksittä kansainvälisten sopimusten asettamat vaatimukset. Ehdotus ei myöskään loukkaa perustuslain 2 §:ssä säädettyä eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä.*
>
> *Katson, että laajan turvallisuusselvityksen vaatiminen valiokuntaan valittavilta on tosiasiassa edellytys tehokkaalle parlamentaariselle valvonnalle, toisin sanoen ,että valiokunta myös käytännössä saa kaikki tarvittavat tiedot valvontatehtävänsä suorittamiseksi.*

Eduskunnan puhemiesneuvoston esityksessä on ehdotettu säädettäväksi myös valiokunnan tehtävistä. Ehdotus käsittääkseni tältä osin huolellisesti mietitty. Myös ehdotus siitä, että parlamentaarista valvontaa koskevat perussäännökset sisällytetään tiedustelutoiminnan valvontalakiin, on perusteltu. Tällä tavoin tiedustelutoiminnan valvonta on kootusti (lukuun ottamatta sisäistä valvontaa ja tuomioistuinten ennakkokontrollia) nähtävissä yhdestä laista.

> *Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 35/2018 vp katsonut, että sisäministeriön eduskunnan oikeusasiamiehelle ja tiedusteluvaltuutetulle vuosittain annettava kertomus tietoliikennetiedustelun käyttämisestä on annettava myös tiedusteluvalvontavaliokunnalle. Vastaava lausuma on valiokunnan lausunnossa 36/2018 vp koskien vuosittain annettavaa kertomusta tiedustelumenetelmien ja sotilastiedustelun suojaamisen käytöstä sekä valvonnasta. Tästä syystä olisi perusteltua, että ehdotettuun eduskunnan*

työjärjestyksen 31 b §:n tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtäväluetteloon lisättäisiin näiden kertomusten käsittelyvelvollisuus.

Muilta osin asian sääntely eduskunnan puhemiesneuvoston esittämällä tavalla eduskunnan työjärjestyksessä on perusteltua. Ehdotukset salassapidosta ja valiokunnan jäsenten vaitiolovelvollisuudesta perustuvat hyväksyttäviin syihin ja ovat välttämättömiä kansallisen turvallisuuden takaamiseksi sekä sen varmistamiseksi, että valiokunta saa kaiken relevantin tiedon valvontatehtävänsä hoitamiseksi. Sääntely on riittävän täsmällistä. Näin ollen ehdotukset eivät ole ongelmallisia perusoikeussääntelyn kannalta.

3 Vaatimus Suomen kansalaisuudesta

Puhemiesneuvoston ehdotuksessa on esitetty, että eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:ää muutettaisiin siten, että tiedusteluvalvontavaliokunnan sihteerinä toimivaksi valiokuntaneuvokseksi voisi tulla valituksi vain Suomen kansalainen. Ehdotetun kansalaisuusvaatimuksen perusteena olisi kansallinen turvallisuus ja valiokuntaneuvoksen laaja-alainen tiedonsaanti kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisistä asioista

Ehdotettu eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muutos kansalaisuusvaatimuksesta perustuu perustuslain 125 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. PeL 125 §:n perusteluissa todettiin, että sanonta ”määrättyihin” osoittaa, että kansalaisuusvaatimuksia voidaan asettaa vain rajoitetusti ja perustellusta syystä (HE 1/1998 vp, s. 180). Ehdotus on merkityksellinen myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta. Kansalaisuus on sellainen 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu muu henkilöön liittyvä erotteluperuste, jota ei ilman hyväksyttävää syytä saa käyttää erottelevan lainsäädännön perusteena (PeVL 26/2010 vp).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä (ks. PeVL 33/2017 vp) kansalaisuusvaatimus on katsottu voitavan asettaa kelpoisuusehdoksi erityisesti sellaisiin virkoihin, joihin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä, kuten esimerkiksi poliisimiehen ja rajavartiolaitoksen virkoihin (ks. PeVL 38/2013 vp, PeVL 19/ 2005 vp ja PeVL 28/2004 vp). Valiokunta on myös katsonut, että puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen upseerien tehtävät ovat kansakunnan

yleisen turvallisuuden kannalta sillä tavoin merkityksellisiä, että myös tällaisiin virkoihin johtavaan koulutukseen on voitu asettaa kansalaisuusvaatimus (PeVL 31/2008 vp, s. 2).

> *Ehdotetun kansalaisuusvaatimuksen perusteena on hallituksen esityksen mukaan kansallinen turvallisuus ja laaja-alainen tiedonsaanti kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisistä asioista. Kansalaisuusvaatimukselle voidaan tässä tapauksessa katsoa olevan hyväksyttävät syyt, ja erotteluperusteen rajoitettu soveltamisala täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Kansalaisuusvaatimuksen soveltamiskohde on määritelty riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Esitys on tältäkin kannalta arvioituna valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton (ks. PeVL 33/2017 vp).*

4 Valvontaa koskevan lainsäädännön käytännön toteutumisen seuranta

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan 35/2018 vp, että huomiota on kiinnitettävä myös tiedustelutoiminnan järjestelmän tosiasialliseen toimintaan, mukaan lukien sen valvontajärjestelmät. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan arviossa on kyse siitä, että lainsäädännön olemassaolon lisäksi olennaista on myös se, miten järjestelmä käytännössä toimii. Valiokunnan mielestä tällä seikalla on olennaista merkitystä arvioitaessa siviilitiedustelulakiehdotuksen oikeusturva-, valvonta- ja seurantajärjestelmien sääntelyä. Valiokunta painotti sääntelyn vaikutusten asianmukaista seurantaa ja esiin nousseiden epäkohtien asianmukaisen korjaamisen merkitystä. Tämä kannanotto koskee sekä tiedustelulakien soveltamista että tiedustelun valvontaa koskevien säännösten tulkintaa ja tosiasiallisia vaikutuksia. Erityisen tärkeää tämä on sen vuoksi, että tiedusteluvalvontavaliokunnan jäsenten laaja turvallisuusselvitys on herättänyt keskustelua.