

TIEDUSTELUN PARLAMENTAARINEN VALVONTA -TYÖRYHMÄN MIETINTÖ



Tiedustelun parlamentaarinen valvonta -työryhmän mietintö

Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2017

Kannessa eduskunnan täysistuntosali.
Kuva: Eduskunta/Lehtikuva/Markku Ulander

-

Eduskunta

Helsinki 2017

ISBN 978-951-53-3667-5 (nid.)

ISBN 978-951-53-3668-2 (PDF)

Eduskunnan pääsihteerille

Eduskunnan pääsihteeri asetti 23.12.2016 tiedustelun parlamentaarinen valvonta -työryhmän valmistelevaan siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan valvontajärjestelmään liittyvät eduskuntaa koskevat säädökset. Työryhmän toimikausi oli 1.1.–31.1.2017, jota pääsihteeri jatkoi 15.3.2017 saakka.

Työryhmän asettaminen liittyy oikeusministeriön 17.10.2016 asettaman työryhmän työhön. Tämän työryhmän tehtävänä oli valmistella parlamentaarisen seurantaryhmän ohjauksessa lainsäädäntö siviili- ja sotilasviranomaisten tiedustelutoiminnan valvonnan järjestämiseksi. Valvontajärjestelmän tuli kattaa sekä parlamentaarinen valvonta että laillisuusvalvonta. Oikeusministeriö tarkisti 9.2.2017 oman työryhmänsä toimek-siantoa siten, että tehtävä rajattiin tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevan sääntelyn valmisteluun. Oikeusministeriön työryhmä luovutti mietintönsä oikeusmi-nisterille 19.4.2017. Tiedustelun parlamentaarinen valvonta -työryhmän ja oikeusmi-nisteriön työryhmän ehdotukset sovitetaan yhteen jatkovalmistelun yhteydessä asian-mukaisella tavalla.

Tiedustelun parlamentaarinen valvonta -työryhmän kokoonpano oli seuraava:

Puheenjohtaja

Timo Tuovinen, apulaispääsihteeri

Jäsenet:

Matti Marttunen, valiokuntaneuvos

Olli-Pekka Jalonen, valiokuntaneuvos

Ossi Lantto, valiokuntaneuvos

Heikki Savola, valiokuntaneuvos

Ritva Bäckström, valiokuntaneuvos, työryhmän sihteeri

Työryhmä kokoontui 15 kertaa.

Työnsä aikana työryhmä kuuli seuraavia asiantuntijoita:

osastopäällikkö Kauko Aaltomaa sisäministeriöstä

hallitussihteeri Teija Pellikainen puolustusministeriöstä

eversti Martti J. Kari pääesikunnasta

professori Mikael Hidén

professori Teuvo Pohjolainen

professori Veli-Pekka Viljanen

eduskunnan pääsihteeri (emeritus) Seppo Tiitinen

Työryhmän jäsen Matti Marttunen oli oikeusministeriön edellä mainitun työryhmän jäsen eduskunnan kanslian edustajana. Marttunen on ollut kuultavana tiedustelun parlamentaarinen valvonta -työryhmän ehdotuksista pj. Tapani Töllin johtamassa parlamentaarisessa seurantaryhmässä. Työryhmän puheenjohtaja on selvittänyt työryhmän ehdotuksia puhemiesneuvostolle 9.5.2017.

Työryhmä ehdottaa, että tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa varten perustetaan eduskuntaan uusi tiedusteluvalvontavaliokunta -niminen erikoisvaliokunta. Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävänä olisi arvioida tiedustelutoiminnan painopisteitä sekä toiminnan tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta sekä valvoa ja edistää lainmukaisuutta ja perus- ja ihmisoikeuksien noudattamista tiedustelutoiminnassa.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan perustaminen edellyttää, että eduskunnan työjärjestykseen tehdään uudentyyppisen valiokunnan perustamisesta aiheutuvat muutokset. Lisäksi tarvitaan valiokunnan laajaa tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset, jotka ehdotetaan sisällytettäväksi oikeusministeriön ehdotukseen laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta.

Työryhmä on valmistellut eduskunnan työjärjestykseen liittyvät muutosehdotuksensa puhemiesneuvoston ehdotuksen muotoon. Ehdotus sisältää tarkemmat ehdotukset säännöksiksi tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminnasta valiokuntalaitoksen osana samoin kuin ehdotukset sen tehtäviksi ja valiokunnan toiminnan poikkeuksellisesta luonteesta johtuviksi erityissäännöksiksi.

Lisäksi työryhmä on valmistellut säännösehdotukset, jotka koskevat tiedusteluvalvontavaliokunnan laajaa tiedonsaantioikeutta sekä tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvaltuutetun yhteistyötä. Kyseiset säännökset ehdotetaan sisällytettäväksi oikeusministeriön ehdotukseen laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta.

Työryhmän mietintö sisältää tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan järjestämiseksi tarvittavat säännösehdotukset:

- luonnoksen puhemiesneuvoston ehdotukseksi eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta ja
- säännösehdotukset oikeusministeriön työryhmän lakiehdotukseen laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta.

Saatuaan mietintönsä valmiiksi tiedustelun parlamentaarinen valvonta -työryhmä luovuttaa sen kunnioittavasti eduskunnan pääsihteerille.

Helsingissä 29. päivänä toukokuuta 2017

Timo Tuovinen
apulaispääsihteeri
työryhmän puheenjohtaja

Matti Marttunen
valiokuntaneuvos

Olli-Pekka Jalonen
valiokuntaneuvos

Ossi Lantto
valiokuntaneuvos

Heikki Savola
valiokuntaneuvos

Ritva Bäckström
valiokuntaneuvos
työryhmän sihteeri

Tiedustelun parlamentaarinen valvonta -työryhmä

Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta

EHDOTUKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Puhemiesneuvosto ehdottaa, että eduskunnan työjärjestykseen tehdään tiedustelun parlamentaarisen valvonnan järjestämisestä ja tiedusteluvalvontavaliokunnan perustamisesta johtuvat tarpeelliset muutokset.

Ehdotus liittyy siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan uudistamista koskevaan lainsäädäntökokonaisuuteen, jolla luodaan edellytyksiä tiedustelutoiminnan tehostamiseen lisäämällä tiedusteluviranomaisten toimivaltuuksia. Tiedustelutoiminnan tehostumisen ja uusien toimivaltuuksien vuoksi on tarpeellista uudistaa myös tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmä. Perusoikeuksien suoja sekä kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja Euroopan unionin oikeus edellyttävät tehokasta ja riippumatonta valvontaa ja yksilön oikeusturvan turvaavia järjestelyjä.

Oikeusministeriö asetti 17.10.2016 työryhmän valmistelemaan parlamentaarisen seurantaryhmän ohjauksessa lainsäädäntöä siviili- ja sotilasviranomaisten tiedustelutoiminnan valvonnan järjestämiseksi. Eduskunnan pääsihteeri asetti 23.12.2016 eduskunnan kanslian sisäisen työryhmän valmistelemaan tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa koskevaa sääntelyä. Oikeusministeriö tarkisti 9.2.2017 oman työryhmänsä asettamispäätöstä siten, että työryhmän tehtävä rajattiin tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevan sääntelyn valmisteluun.

Tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan järjestäminen on olennainen osa tiedustelutoiminnan ulkoisen valvonnan järjestämistä tiedusteluviranomaisten toimivaltuuksien laajentumisesta aiheutuvia tarpeita vastaavalle tasolle. Puhemiesneuvosto ehdottaa, että tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta annetaan uuden tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtäväksi. Tiedusteluvalvontavaliokunta toimisi osana eduskunnan valiokuntalaitosta.

Puhemiesneuvosto ehdottaa uuden valiokunnan perustamisesta ja sen työn erityisluonteesta johtuvia muutoksia eduskunnan työjärjestyksen säännöksiin, jotka koskevat valiokuntia ja niiden toimintaa. Eduskunnan työjärjestykseen lisättäisiin säännökset tiedusteluvalvontavaliokunnan jäsenmäärästä, tehtävistä ja vireillepano-oikeudesta. Valiokunnan asiakirjojen salassapitoa koskevia säännöksiä täydennettäisiin eduskunnan työjärjestyksessä siten, että salassa pidettäviä olisivat myös sellaiset asiakirjat, joista tiedon antaminen voisi vaarantaa kansallista turvallisuutta. Lisäksi eduskunnan työjärjestykseen lisättäisiin säännökset tiedusteluvalvontavaliokunnan toimintaan liittyvästä erityisestä salassapito- ja vaitiolovelvollisuudesta sekä eräitä muita tiedusteluvalvontavaliokunnan työn erityisluonteesta johtuvia säännöksiä.

Eduskunnan työjärjestyksen muutokset ovat tarkoitettut tulemaan voimaan samanaikaisesti tiedustelun valvontaa koskevan lain kanssa. Tiedusteluvalvontavaliokunnan on tarkoitus aloittaa toimintansa mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunnan työjärjestyksen muutokset ovat tulleet voimaan.

Sisällys

YLEISPERUSTELUT	5
1. Johdanto ja puhemiesneuvoston ehdotuksen tausta	5
2. Nykytila	7
2.1. Tiedustelutoiminnan valvonnan nykytila	7
Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen seuranta	7
Suojelupoliisin tiedustelutoiminnan sisäinen valvonta	7
Sisäinen laillisuusvalvonta puolustusvoimissa	8
Tiedustelutoiminnan ulkoinen laillisuusvalvonta.....	9
2.2. Kansainvälinen vertailu ja Euroopan ihmisoikeussopimus	10
Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta muissa Euroopan maissa.....	10
Euroopan ihmisoikeussopimus	12
2.3. Nykytilan arviointi	13
3. Ehdotuksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	14
3.1. Tiedustelun parlamentaarisen valvonnan tavoitteet.....	14
3.2. Tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan järjestämisvaihtoehdot	15
3.3. Keskeiset ehdotukset	17
4. Tiedusteluvalvontavaliokunta.....	18
4.1. Yleistä.....	18
4.2. Tiedusteluvalvontavaliokunnan toimiala ja tehtävät.....	20
4.3. Valiokunnan jäsenet ja valintaprosessi.....	21
4.4. Tiedusteluvalvontavaliokunnan toimintamuodot.....	23
Tiedusteluvalvontavaliokunnan vireillepano-oikeus	23
Tiedusteluvaltuutetun kertomukset ja muut valtiopäiväasiat.....	24
Tiedusteluvalvontavaliokunnan toimintatavat	25
Tiedusteluvalvontavaliokunnan toimiala suhteessa muihin erikoisvaliokuntiin	25
4.5. Tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeus.....	26
4.6. Tiedusteluvalvontavaliokunnan asiakirjojen julkisuus	27

5. Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset.....	31
6. Ehdotuksen valmistelu	31
7. Riippuvuus muista esityksistä	32
YKSITYSKOHTAISET PERUSTELUT	33
Eduskunnan työjärjestys.....	33
7 §. Valiokunnat.....	33
8 §. Valiokuntien jäsenmäärä	33
17 §. Valiokuntien asettaminen	34
17 a §. Valiokuntien järjestäytyminen	34
31 b §. Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävät ja vireillepano-oikeus.....	34
36 §. Läsnäolo-oikeus valiokunnan kokouksessa	36
43 a §. Valiokunnan asiakirjojen julkisuus.....	37
43 b §. Salassapitovelvollisuus tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminnassa	37
Voimaantulo.....	41
Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.....	41
Yleistä	41
Tiedusteluvalvontavaliokunnan jäsenmäärä	42
Asiakirjojen salassapito ja vaitiolovelvollisuus.....	42
Eduskunnan päätös eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta	45

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto ja puhemiesneuvoston ehdotuksen tausta

Maamme turvallisuussympäristössä tapahtuneet nopeat muutokset sekä sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien läheinen limittyminen toisiinsa ovat johdaneet tarpeeseen kehittää siviili- ja sotilastiedustelutoimintaa koskevaa lainsäädäntöä. Sisäministeriö ja puolustusministeriö ovat valmistelleet omia hallinnonalojaan koskevat esitykset siviili- ja sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi. Lisäksi oikeusministeriö on valmistellut perustuslain tarkistamista koskevan esityksen. Tarve siviili- ja sotilasviranomaisien tiedustelutoiminnan valvontaa koskevalle uudelle lainsäädännölle johtuu mainituista siviili- ja sotilastiedustelua koskevan lainsäädännön muutos-hankkeista.

Oikeusministeriön asiantuntijatyöryhmä sai 23.9.2016 valmiiksi mietintönsä (Oikeusministeriön työryhmämietintö 41:2016.), joka sisältää ehdotuksen perustuslain 10 §:n tarkistamiseksi. Asiantuntijatyöryhmä ehdotti mietinnössään, että perustuslain 10 §:ään lisättäisiin uusi 4 momentti seuraavasti: ”Lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten torjunnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.”

Puolustusministeriön 1.10.2015 asettamassa hankkeessa valmisteltiin ehdotus sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi, jossa ehdotetaan säädettäväksi uusi sotilastiedustelulaki (Puolustusministeriö 2017). Sisäministeriön samanaikaisesti asettamassa hankkeessa valmisteltiin puolestaan ehdotus siviilitiedustelulainsäädännöksi (Sisäinen turvallisuus 8:2017). Siinä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa sekä muutettavaksi poliisilakia niin, että siihen lisättäisiin uusi 5 a luku, jossa säädettäisiin tiedustelumenetelmistä ja niiden käytöstä siviilitiedustelussa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia poliisin hallinnosta, lakia henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa, esitutkintalakia, pakkokeinolakia ja lakia oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa.

Oikeusministeriön, puolustusministeriön ja sisäministeriön lainsäädäntöhankkeet toteutettiin 11.12.2015 asetetun parlamentaarisen seurantaryhmän ohjauksessa.

Sisäministeriön ja puolustusministeriön työryhmissä valmistelluissa ehdotuksissa uusiksi siviili- ja sotilastiedustelua koskeviksi laeiksi ehdotetaan siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisille uusia merkittäviä tiedustelutehtäviä ja -toimivaltuuksia. Tämän vuoksi on tarpeellista uudistaa myös tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmä. Yksilön oikeusturvan takaamiseksi ja toiminnan luotettavuuden varmistamiseksi on välttämättöntä säännellä menettelyjä ja keinoja, joilla voidaan valvoa tiedusteluun liittyvien tie-

donhankintakeinojen käyttöä tehokkaalla tavalla. Perusoikeuksien suoja sekä kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja Euroopan unionin oikeus edellyttävät tehokasta ja riippumatonta valvontaa ja yksilön oikeusturvan turvaavia järjestelyjä.

Oikeusministeriö asetti 21.10.2016 työryhmän valmistelemaan lainsäädäntöä siviili- ja sotilasviranomaisten tiedustelutoiminnan valvonnasta. Valmisteltavan valvontajärjestelmän tuli täyttää vaatimukset valvonnan tehokkuudesta ja riippumattomuudesta. Valmistelussa tuli ottaa huomioon Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet samoin kuin Euroopan unionin oikeusjärjestyksen velvoitteet.

Oikeusministeriön työryhmä ehdotti 19.4.2017 luovuttamassaan mietinnössä tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavan lain säätämistä (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 18/2017). Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta huolehtisi uusi viranomainen, tiedusteluvaltuutettu. Tiedusteluvaltuutettu toimisi tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä ja olisi toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Tiedusteluvaltuutetun tehtävänä olisi valvoa tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa. Tiedusteluvaltuutetulla olisi vahva asema ja tehokkaat toimivaltuudet laillisuusvalvonnassa. Lisäksi laissa huolehdittaisiin yksilön oikeusaseman turvaamisesta tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnassa. Oikeusministeriön työryhmässä oli mukana eduskunnan kanslian edustaja.

Valvontajärjestelmä muodostuu sisäisestä valvonnasta ja ulkoisesta valvonnasta. Ulkoiseen valvontaan kuuluvat parlamentaarinen valvonta ja laillisuusvalvonta. Parlamentaarisen valvonnan ja laillisuusvalvonnan muodostaman kokonaisuuden on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen valvontakäytännössä katsottu täyttävän ihmisoikeus-sopimuksen vaatimukset, kun sen avulla pystytään pitämään tiedustelutoimenpiteet sellaisina, että puuttumiset yksilön oikeuksiin rajautuvat ”välttämättömiin demokraattisessa yhteiskunnassa” (Weber & Saravia v. Saksan liittotasavalta).

Parlamentaarista valvontaa koskeva osa valmistelusta siirrettiin eduskunnan pääsihteerin Maija-Leena Paavolan 23.12.2016 asettaman työryhmän valmisteltavaksi. Eduskunnan kanslian sisäisen työryhmän tehtävänä oli valmistella valvontajärjestelmään liittyvät eduskuntaa koskevat säädökset. Tämän työryhmän työn yhteydessä on valmisteltu nyt käsiteltävänä oleva puhemiesneuvoston ehdotus. Työryhmä luovutti mietintönsä eduskunnan pääsihteerille 29.5.2017.

2. Nykytila

2.1. Tiedustelutoiminnan valvonnan nykytila

Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen seuranta

Tiedustelutoiminnan parlamentarisella erityisvalvontaelimellä tarkoitetaan parlamentaarista valvontaa varten nimenomaisesti muodostettua valvontaelintä, jonka kokoonpanoon vaikuttaa parlamentin kokoonpano. Suomessa ei ole parlamentaarista valvontaelintä, jonka laissa säädettyinä nimenomaisena tai yksinomaisena tehtävänä olisi valvoa tiedustelutoimintaa.

Eduskunnan valiokuntien toiminnan ja tietojensaantioikeuksien avulla eduskunta saa tietoja tiedustelutoiminnasta. Perustuslain 47 §:n mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai eduskunnan muu toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot. Valiokunnalla on lisäksi oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Valiokunta voi selvityksen johdosta antaa asiasta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle.

Nykyisin eduskunnan valiokunnista perustuslaki-, ulkoasiain-, hallinto- ja puolustusvaliokunnat ovat yhteydessä suojelupoliisiin ja sotilasviranomaisiin ja saavat tietoja myös tiedustelutoiminnasta. Suojelupoliisi informoi perustuslaki-, ulkoasiain- ja hallintovaliokuntaa Suomen turvallisuustilanteen kehittymisestä. Sotilastiedustelun osalta puolustusvoimien tiedustelulaitos informoi eduskunnan valiokuntia tarpeen mukaan. Monet valiokunnissa käsiteltävät puolustushallinnon asiat perustuvat tiedustelutietoon. Valiokuntien harjoittama tiedustelutoiminnan seuranta on pääosin yleispiirteistä ja sen sisältö ja muodot vaihtelevat valiokunnittain. Perustuslakivaliokunta tapaa suojelupoliisin johtoa joitakin kertoja vaalikaudessa. Kyse on viime vuosina ollut lähinnä siitä, että suojelupoliisi esittelee kansanedustajille työtään yleisellä tasolla. Puolustusvaliokunnan harjoittama seuranta on yleensä tapauskohtaista. Lisäksi puolustusvaliokunta järjestää asiantuntijakuulemisia tietyistä teemoista. Sisäistä turvallisuutta käsittelevänä valiokuntana hallintovaliokunnalla on tiivistä vuorovaikutusta suojelupoliisin ja muiden poliisitoiminnan yksiköiden kanssa, ja toiminta sisältää myös valvonnallisia elementtejä. Mikäli tiedusteluun liittyy ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäviä seikkoja, asiaa käsitellään ulkoasiainvaliokunnassa ja niissä valiokunnissa, joiden toimialaan asia liittyy.

Suojelupoliisin tiedustelutoiminnan sisäinen valvonta

Suojelupoliisin suorittamaa tiedustelutoimintaa valvotaan samoin kuin sen muutakin toimintaa. Sisäministeriö vastaa poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 1 §:n 1 momentin mukaan poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta. Sisäministeriön poliisiosasto käsittelee poliisin laillisuusvalvontaan kuuluvat asiat. Poliisiosasto ei ole osa poliisiorganisaatiota, mutta sen harjoittamaa valvontaa ei voida pitää varsinaisesti ulkoisena laillisuusvalvontana. Poliisiosaston suorittama laillisuusvalvonta tarkoittaa

muun ohella hallintokantelujen ja kansalaispalautteen käsittelyä ja huomioon ottamista, lausuntojen antamista erityisesti ylimmille laillisuusvalvojille, tarkastustoimintaa ja henkilötietojen käsittelyn valvontaa.

Suojelupoliisin sisällä suojelupoliisin päällikkö vastaa laillisuusvalvonnan järjestämisestä, sen resursoinnista ja kehittämisestä. Suojelupoliisin päällikön tulee valvoa, että suojelupoliisissa tehdään säännönmukaisia laillisuustarkastuksia ja muuta laillisuusvalvontaa sisäministeriön laillisuusvalvontaohjeen ja suojelupoliisin oman ohjeistuksen mukaisesti. Toiminnan laillisuudesta vastaa tulosityksikön päällikkö ja lähiesimies sekä jokainen muukin suojelupoliisin virkamies.

Pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 65 §:n mukaan poliisin salaisten pakkokeinojen käyttöä valvovat niitä käyttävien yksiköiden päälliköt ja Poliisihallitus alaistensa yksiköiden osalta. Suojelupoliisin osalta valvontaa suorittaa sisäministeriö. Vastaava järjestely on käytössä salaisten tiedonhankintakeinojen valvonnassa poliisilain (872/2011) 5 luvun 63 §:n mukaisesti. Käytännössä merkittävä osa salaisten tiedonhankintakeinojen valvonnasta tehdään Poliisihallituksen lisäksi poliisilaitosten oikeusyksiköissä.

Sisäinen laillisuusvalvonta puolustusvoimissa

Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 24 §:n 1 momentin mukaan puolustusvoimat on hallinnollisesti puolustusministeriön alainen. Puolustusministeriön työjärjestyksestä annetun puolustusministeriön asetuksen (1337/2011) 8 §:n mukaan sisäisen valvonnan tavoitteena on varmistaa muun ohella se, että toiminnassa ja taloudessa noudatetaan voimassa olevia säädöksiä ja määräyksiä. Sisäisen valvonnan järjestelyistä vastaavat kansliapäällikkö ja toimintayksiköt omalla tehtäväalueellaan. Asetuksen 21 §:n mukaan lainvalmistelu- ja oikeusyksikön yhtenä tehtävänä on ministeriön ja hallinnonalan laillisuusvalvonta. Merkittävät laillisuusvalvonta-asiat ratkaisee kuitenkin 41 §:n mukaan kansliapäällikkö.

Puolustusvoimien sisäistä laillisuusvalvontaa harjoitetaan osana hallintoyksikön johtamista yleisenä toiminnan laillisuuden seurantana. Kunkin esimiehen virkavelvollisuutena on päivittäisessä johtamistyössään puuttua lainvastaisiin toimintatapoihin. Sisäiseen valvontaan kuuluu lisäksi muun muassa henkilökunnan koulutus, vertaisvalvonta sekä operatiiviset ohjeet. Erityinen laillisuusvalvonta on puolustusvoimista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1319/2007) säädetty puolustusvoimien asessorin tehtäväksi. Asessori ohjaa ja valvoo puolustusvoimien toiminnan lainmukaisuutta ja sotilas-oikeudenhoitoa. Asessori valvoo sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain 35 §:n nojalla pääesikunnan suorittamaa rikosten selvittämistä. Pääesikunnan tiedusteluosaston osastopäällikkö puolestaan valvoo lain 86 §:n mukaista rikosten ennalta estämistä ja paljastamista.

Sisäisen laillisuusvalvonnan käytännön toimeenpanosta huolehtii pääesikunnan oikeudellinen osasto. Oikeudellisen toimialan sotilaslakimiehet ja joukko-osastojen oikeusupseerit raportoivat laillisuusvalvonnasta pääesikunnan oikeudelliselle osastolle. Pääesikunnan oikeudellinen osasto voi suorittaa laillisuusvalvontaan liittyviä kyselyjä ja tehdä omasta aloitteestaan itse tai yhteistyössä sidosryhmiensä kanssa tarpeellisia tut-

kimuksia ja muistioita laillisuusvalvontaan kuuluvista asioista. Pääesikunnan oikeudellinen osasto voi käsitellä asevelvollisten, puolustusvoimien henkilökunnan tai muiden tahojen tekemiä laillisuuskysymyksiin liittyviä aloitteita ja kysymyksiä sekä tehdä aloitteita lainsäädännön ja hallinnollisten määräysten ja ohjeiden muuttamiseksi tai laatimiseksi.

Tiedustelutoiminnan ulkoinen laillisuusvalvonta

Ylimpien laillisuusvalvojen, eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin keskeisimpiä toimintamuotoja ovat kantelujen tutkiminen, omat aloitteet ja tarkastustoiminta. Ylimmät laillisuusvalvojat voivat myös määrätä suoritettavaksi poliisilain mukaisen poliisitutkinnan tai esitutkintalain (805/2011) mukaisen esitutkinnan heidän tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi. He voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi.

Ylimpien laillisuusvalvojen laillisuusvalvonta kohdistuu myös siviili- ja sotilasviranomaisten toimintaan ja niille kuuluvien toimivaltuuksien käyttöön. Poliisitoimintaa koskevat asiat ja ratkaisut ovat oikeusasiamiehen kansliassa ja oikeuskanslerin virastossa yksi suurimmista asiaryhmistä. Suojelupoliisia koskevia asioita on kuitenkin ollut varsin vähän. Ylimmistä laillisuusvalvoista tiedustelutoiminnan valvontaa suorittaa nykyään ennen kaikkea oikeusasiamies. Poliisin toimintaan kohdistuvassa oikeusasiamiehen valvonnassa korostuu salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan valvonta. Oikeusasiamies valvoo salaisia tiedonhankintakeinoja pääasiassa tarkastuksin ja muuna oma-aloitteisena valvontana. Kanteluita salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä tehdään vain kymmenkunta vuodessa. Yksittäisissä tapauksissa myös oikeuskansleri käyttää toimivaltaansa ja ottaa tutkittavakseen tiedustelutoimintaan kuuluvia tai siihen liittyviä asioita.

Sisäministeriön on annettava oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus sekä salaisten pakkokeinojen että salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä. Kertomusten tulee kattaa myös näiden keinojen valvonta (ks. poliisilaki 5 luku 63 §; pakkokeinolaki 10 luku 65 §). Säädettyä ehdotetun poliisilain uuden 5 a luvun 56 §:n 2 momentin mukaan sisäministeriön olisi annettava oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus poliisilain 5 a luvussa tarkoitettusta tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta.

Myös puolustusvoimiin kohdistuvassa oikeusasiamiehen valvonnassa korostuu salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan valvonta. Sotilaskurinpidosta ja rikos-
torjunnasta puolustusvoimissa annetun lain 129 §:n mukaan puolustusministeriö antaa oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksen lain 37 §:ssä mainittujen salaisten pakkokeinojen ja 89 §:n 1 momentissa mainittujen salaisten tiedonhankintakeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta. Kertomus toimitetaan lisäksi tiedoksi suojelupoliisille.

Oikeusasiamies antaa eduskunnalle joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että kertomukseen sisällytetään telepakkokeinoja ja peitetoimintaa varten oma jaksonsa (PeVM 15/2002 vp). Perustuslakivaliokunta on useita kertoja todennut, että oikeusasiamiehellä on ollut tärkeä rooli telepakkokeinojen valvonnassa

ja valvontajärjestelmien kehittämisessä (PeVM 8/2007 vp; PeVM 17/2006 vp; PeVM 16/2006 vp). Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta voi valiokunnan mukaan toisaalta kuitenkin ainoastaan täydentää hallinnon sisäisiä valvontamekanismeja. Valiokunta on todennut olevan syytä huolehtia siitä, että telepakkokeinojen käyttöön liittyvän oikeus-suojajärjestelmän – etenkin tuomioistuimen lupamenettelyn, viranomaisten sisäisen valvonnan ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan – toimivuus varmistetaan sekä sää-döstasolla että käytännössä (PeVL 32/2013 vp).

Oikeusasiamiesinstituution tehtäväkenttä on kaikkiaan hyvin laaja. Oikeusasiamiehelle on viime vuosina säädetty eräisiin ihmisoikeussopimuksiin liittyviä uusia valvontateh-täviä. Oikeusasiamiehen harjoittama valvonta on jälkikäteistä ja luonteeltaan yleistä. Oikeusasiamies ei voi ryhtyä ohjaamaan viranomaisten toimintaa tai muutoinkaan olla keskeinen rajojen asettaja, joka korjaisi lainsäädännön heikkouksia. Oikeusasiamie-helle annettavat kertomukset ja selvitykset ovat tarpeellisia, mutta eivät ratkaise val-vonnan ja oikeusturvan ongelmia (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2015, K 11/2016 vp, s. 181).

2.2. Kansainvälinen vertailu ja Euroopan ihmisoikeussopimus

Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta muissa Euroopan maissa

Tiedustelun valvontaa valmistelleen oikeusministeriön työryhmän mietinnössä on esi-telty Euroopan maissa olevia tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmiä. Seuraavaan on poimittu erityisesti parlamentaariseen valvontaan liittyviä kohtia mietinnön kansain-välistä vertailua koskevasta yhteenvedosta.

Useissa Euroopan maissa on katsottu tärkeäksi säätää tiedustelutoiminnan valvon-nasta. Tiedustelutoiminnan valvontamuotoina ovat hallinnonalan sisäinen valvonta, parlamentaarinen valvonta ja ulkopuolinen laillisuusvalvonta sekä parlamentaarisen ja laillisuusvalvonnan sekamuotoiset mallit.

Euroopan unionin perusoikeusviraston (European Union Agency for Fundamental Rights) raportin (Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU, 2015) mukaan EU-jäsenvaltioista vain Irlannilla, Maltalla, Por-tugalilla ja Suomella ei ole tiedustelutoimintaa valvovaa parlamentaarista toimielintä (*committee*). Raportissa todetaan myös, että Ruotsin ohella Kyproksella ja Kreikalla ei ole erityistä parlamentaarista valvontaelintä; niissä tiedustelun parlamentaarista val-vontaa hoitavat parlamentin valiokunnat tai vastaavat toimielimet muiden tehtäviensä ohessa.

Tarkastelluista maista seuraavissa on erillinen parlamentaarinen valvontaelin: Tanska (parlamentin tiedustelupalveluvaliokunta), Alankomaat (parlamentin alahuoneen sisä-asiainvaliokunta ja turvallisuus- ja tiedusteluvaliokunta), Saksa (liittovaltiopäivien val-vontavaliokunta), Sveitsi (parlamentin ala- ja ylähuoneen valvontavaliokuntien yhtei-nen alivaliokunta), Ranska (parlamentaarinen tiedusteluvaltuuskunta) ja Italia (turval-lisuuden parlamentaarinen komitea). Näissä maissa parlamentaarista valvontaa har-joittava toimielin on parlamentin erityisvaliokunta tai siihen rinnastuva toimielin.

Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta on yleensä osoitettu kansanedustuslaitoksen yhteydessä toimivalle valvontaelimelle. Yleisimmin tällaisena valvontaelimenä toimii parlamentin erityisvaliokunta tai siihen rinnastuva toimielin. Valiokuntien tehtävät ja roolit eri maiden parlamenttien työskentelyssä kuitenkin vaihtelevat maittain.

Tanskassa tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa harjoittava parlamentin tiedustelupalveluvaliokunta koostuu viidestä kansanedustajajäsenestä, jotka kuuluvat parlamentin puhemiehistössä edustettuina oleviin puolueisiin. Alankomaissa tiedustelutoiminnan parlamentaarisena valvontaelimenä toimii ensisijaisesti edustajainhuoneen sisäasiainvaliokunta ja salassa pidettävissä asioissa parlamentin alahuoneen turvallisuus- ja tiedusteluvaliokunta. Saksan tiedustelupalvelun parlamentaarisena valvontaelimenä on liittovaltiopäivien valvontavalioikunta. Liittovaltiopäivät päättää kunkin vaalikauden alussa valiokunnan jäsenten määrän ja valitsee jäsenet kansanedustajista. Sveitsissä parlamentaarista valvontaa harjoittaa parlamentin kamarien valvontavalioikuntien yhteinen alivaliokunta. Kumpikin parlamentin kamari nimittää valiokuntaan keskuudestaan kolme jäsentä, joista vähintään yhden on oltava opposition edustaja.

Ruotsissa ei ole parlamentaarista valvontaelintä, jonka yksinomaisena tai pääasiallisena tehtävänä olisi tiedustelutoiminnan valvonta. Valvonta toteutuu käytännössä siten, että parlamentin puolustusvaliokunta käsittelee vuosittain hallituksen parlamentille signaalitiedustelusta antaman selonteon. Norjan parlamentissa on puolestaan erityisvaltuuskunta (Utvalget for kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste; ns. EOS-valtuuskunta), joka harjoittaa sekä tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa että laillisuusvalvontaa. Valtuuskunta koostuu seitsemästä jäsenestä, jotka parlamentin täysistunto nimittää viideksi vuodeksi kerrallaan. Kokoonpanon tulee heijastaa parlamentin poliittisia voimasuhteita, mutta sen jäseniksi ei voida valita istuvia kansanedustajia.

Parlamentaaristen valvontaelinten suorittama valvonta kohdistuu yleensä sekä siviili- että sotilastiedusteluun. Valvontaelinten kokoonpanot heijastelevat tavalla tai toisella poliittisia voimasuhteita: esimerkiksi Tanskassa valvontaelin koostuu kansankäräjien puhemiehistöön kuuluvien puolueiden edustajista ja Alankomaissa neljän suurimman puolueen puheenjohtajista. Yleensä valvontaelimessä on edustettuna myös oppositio.

Parlamentaaristen valvontaelinten tehtäviin kuuluu osin myös sellaista toimintaa, jota Suomessa pidetään laillisuusvalvontana. Norjassa suurkäräjien EOS-valtuuskuntaa voidaan toimintansa ja kokoonpanonsa puolesta pitää pikemminkin laillisuusvalvontaelimenä kuin parlamentaarisen valvonnan toimijana. Myös Alankomaiden ja Saksan parlamentaarisille valvontaelimille kuuluu laillisuusvalvontatehtäviä. Parlamentaaristen valvontaelinten tiedonsaantioikeudet vaihtelevat. Erityisesti edellä mainituissa sekamuotoisen valvonnan maissa tiedonsaantioikeudet ovat erittäin laajoja. Norjan, Alankomaiden ja Saksan valvontaelimet voivat esimerkiksi järjestää katselmuksia tiedustelupalveluiden tiloissa. Useimmat parlamentaariset valvontaelimet antavat vuosittain omasta toiminnastaan selonteon tai kertomuksen kansanedustuslaitoksen yleisistunnolle.

Useimmissa edellä tarkastelluissa maissa, lukuun ottamatta Norjaa, on parlamentaarisen valvontaelimen ohella tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa harjoittava elin. Euroopan unionin perusoikeusviraston raportin mukaan viidessätoista EU-jäsenvaltiossa on erillinen tiedustelun laillisuudenvalvontaa harjoittava asiantuntijaelin. Laillisuusvalvontaa toteuttaa tiedustelupalvelusta riippumaton taho. Kyse voi olla esimerkiksi pysyvistä itsenäisistä valvontakomiteista tai tarkastuslautakunnasta. Laillisuusvalvontaa suorittavat tahot ovat usein lautakuntamuotoisia elimiä, joiden kokoonpano saattaa tavalla tai toisella heijastella kansanedustuslaitoksen poliittisia voimasuhteita. Parlamentaarisisilla valvontaelimillä on yleensä vaikutusvaltaa laillisuusvalvontaelinten kokoonpanoon. Laillisuusvalvontaelimet myös raportoivat, yleisimmin vuosittain, toiminnastaan parlamentaarisille valvontaelimille.

Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan ihmisoikeussopimuksen noudattamista valvoo Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT). Tuomioistuimen turvallisuus- ja tiedustelupalveluja sekä salaisia pakkokeinoja ja salaista tiedonhankintaa koskevissa ratkaisuissa on tulkittu erityisesti ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa yksityiselämän suojasta ja 13 artiklaa tehokkaista oikeussuojakeinoista. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Tämä oikeus ei kuitenkaan ole rajoittamaton, sillä viranomaiset saavat puuttua sen käyttämiseen artiklan 2 kohdassa mainituilla edellytyksillä. Ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan takaamiin oikeuksiin puuttumisen on perustuttava muun muassa kansalliseen lakiin. Ihmisoikeustuomioistuin on edellyttänyt, että lain tulee sisältää säännökset tarkkailuvaltuuksien valvonnasta ja niitä koskevista oikeussuojakeinoista (ks. esim. Amann v. Sveitsi; Contreras v. Espanja).

Ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan viranomaisten salaisten tarkkailutoimivaltuuksien valvonta pitää järjestää tehokkaasti. Valtioilla on kuitenkin laaja harkintavalta siinä, miten ne toteuttavat vaatimuksen tehokkaista oikeussuojakeinoista. Valvontaa ei voi ihmisoikeustuomioistuimen mukaan jättää pelkästään viranomaisten itse suorittaman sisäisen valvonnan varaan. Ihmisoikeustuomioistuin on antanut merkitystä sekä ulkoiselle valvonnalle että parlamentaariselle valvonnalle. Tuomioistuin on todennut, että kansanedustuslaitoksen osallistumisella salaisten tarkkailutoimivaltuuksien valvontaan on demokratian suojelemisen kannalta merkitystä. Erilaisten oikeussuojakeinojen yhteisvaikutus voi olla riittävä eritoten valtion turvallisuutta koskevissa tilanteissa (ks. esim. Campbell v. Yhdistynyt Kuningaskunta; Leander v. Ruotsi; Segerstedt-Wiberg v. Ruotsi).

Ihmisoikeustuomioistuin on arvioinut tehokkuutta lähinnä siltä osin, onko valvontaelin toimivaltainen ratkaisemaan asian ja millaiset prosessuaaliset oikeusturvatakeet se pystyy prosessille antamaan. Valvonnan tehokkuuteen on kytketty myös kysymys valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeudesta (ks. esim. Segerstedt-Wiberg & muut v. Ruotsi; Szabó & Vissy v. Unkari).

Valvonnan tehokkuuden ohella ihmisoikeustuomioistuin on korostanut, että toimielimen pitää olla riittävän itsenäinen toimeenpanovallan käyttäjistä. Laillisuusvalvontaelimellä ei saa myöskään olla liian läheisiä poliittisia kytköksiä. Ihmisoikeustuomioistuin on kiinnittänyt lisäksi huomiota valvontaelinten jäsenten ammatilliseen pätevyyteen ja taustaan. Se on suhtautunut myönteisesti valvontamalleihin, joissa tehtävään valituilta edellytetään toimimista korkeissa tuomarin tehtävissä (ks. esim. Szabó ja Vissy v. Unkari, Kopp v. Sveitsi, Zakharov v. Venäjä, Klass ym. v. Saksan liittotasavalta, Weber & Saravia v. Saksan liittotasavalta, Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta, Popescu v. Romania nro 2, R.E. v. Yhdistynyt Kuningaskunta).

2.3. Nykytilan arviointi

Siviilitiedustelu- ja sotilastiedusteluviranomaisten toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi, ja valtakunnan ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden sekä kansallisen ja kansainvälisen toimintaympäristön väliset rajat ovat hämärtyneet. Siviilitiedustelu- ja sotilastiedusteluviranomaisille kuuluvien toimivaltuuksien perusoikeusherkän luonteen vuoksi niiden toiminnan valvonnassa painottuvat monenlaiset valvonnan muodot päivittäisestä esimiesjohtamisesta aina riippumattomaan ulkopuoliseen laillisuusvalvontaan. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin tahot julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan nämä laillisuusvalvojat valvovat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Kun siviilitiedustelu- ja sotilastiedusteluviranomaiset saavat uusia merkittäviä tiedustelutehtäviä ja -toimivaltuuksia, syntyy tarve tehostaa myös toiminnan ulkoista valvontaa. Tämä edellyttää uusia toimia niin ulkoisen laillisuusvalvonnan kuin parlamentaarisen valvonnankin osalta.

Suomessa ei ole sellaista parlamentaarista valvontaelintä, jonka laissa säädettyinä nimenomaisena tai yksinomaisena tehtävänä olisi valvoa tiedustelutoimintaa. Eduskunnan valiokunnista perustuslaki-, ulkoasiain-, hallinto- ja puolustusvaliokunnat ovat muun toimintansa ohessa yhteydessä suojelupoliisiin ja sotilasviranomaisiin ja saavat tietoja myös tiedustelutoiminnasta. Valiokuntien harjoittama tiedustelutoiminnan seuranta on kuitenkin nykyisellään melko yleispiirteistä, eikä se vastaa tiedustelutoiminnan parlamentaariselle valvonnalle asetettuja tavoitteita.

Yksilön oikeusturvan takaamiseksi tarvitaan tehokkaita keinoja, joilla voidaan valvoa tiedusteluun liittyvien tiedonhankintakeinojen käyttöä. Viranomaisten toiminta voi olla luottamusta herättävää ainoastaan, jos toimivaltuuksien käyttöä myös valvotaan uskottavasti.

Oikeusministeriön työryhmän mietinnössä ehdotetaan tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavan lain säätämistä. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta huolehtisi uusi viranomainen, tiedusteluvaltuutettu, joka olisi toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Tiedusteluvaltuutetun tehtävänä olisi valvoa tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa.

Tiedusteluvaltuutetulla olisi vahva asema ja tehokkaat toimivaltuudet laillisuusvalvon-
nassa. Lisäksi laissa huolehdittaisiin yksilön oikeusaseman turvaamisesta tiedustelu-
toiminnan laillisuusvalvonnessa.

Tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan järjestäminen on olennainen osa tie-
dustelutoiminnan ulkoisen valvonnan järjestämistä tiedustelutoiminnan lisääntymi-
sestä ja siihen liittyvien toimivaltuuksien laajentumisesta aiheutuvia tarpeita vastaa-
valle tasolle. Tiedusteluviranomaisten parlamentaarisella valvonnalla lisätään valvon-
nan uskottavuutta ja tuodaan toimintaa demokraattisen kontrollin piiriin yli sen, mitä
laillisuusvalvonnalla ja muulla valvonnalla voidaan saavuttaa. Eri valvontamuodot täy-
dentävät toisiaan ja muodostavat yhdessä tehokkaan valvonnan kokonaisuuden.

3. Ehdotuksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tiedustelun parlamentaarisen valvonnan tavoitteet

Tiedustelutoiminnan parlamentaarisella erityisvalvontaelimellä tarkoitetaan parla-
mentaarista valvontaa varten nimenomaisesti muodostettua valvontaelintä, jonka ko-
koonpanoon vaikuttaa parlamentin kokoonpano. Puhemiesneuvoston ehdotuksen ta-
voitteena on luoda Suomeen nimenomaisesti tiedustelutoiminnan parlamentaarista
valvontaa harjoittava toimielin.

Tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan tavoitteena on vahvistaa tiedustelu-
toiminnan hyväksyttävyyttä seuraamalla ja arvioimalla, miten turvallisuusympäris-
tössä tapahtuvat muutokset, yhteiskunnan kokonaiset ja perus- ja ihmisoikeuksien
kunnioittaminen otetaan huomioon sekä tiedustelutoiminnan laajuudessa ja kohdenta-
misessa että käytännön tiedustelutoiminnassa. Tiedusteluviranomaisten toimivaltuuk-
sien merkittävä laajentuminen merkitsee entistä pitemmälle menevää puuttumista kes-
keisiin perus- ja ihmisoikeuksiin, erityisesti yksityiselämän suojaan ja yksilön luotta-
muksellisen viestinnän salaisuuteen, mutta sillä voi olla vaikutuksia myös muihin pe-
rus- ja ihmisoikeuksiin kuten ilmaisunvapauteen, yhdistymis- ja kokoontumisvapau-
teen sekä uskonnon, mielipiteen ja omantunnon vapauteen. Tästä syystä on tärkeää,
että eduskunta koko kansan edustajana valvoo ja arvioi toiminnan ja siinä käytettyjen
menetelmien hyväksyttävyyttä ja suhteellisuutta sekä sitä, että tiedusteluviranomaiset
käyttävät toimivaltuuksiaan oikeasuhteisesti ja tarkoituksenmukaisesti.

Valvontajärjestelmän ja valvontaelinten vahvan aseman ja laajojen toimivaltuuksien tu-
lee osaltaan turvata luottamusta tiedustelutoiminnan asianmukaisuuteen ja yksilön oi-
keusturvan toteutumiseen. Valvontajärjestelmän kokonaisuuden, johon kuuluu parla-
mentaarisen valvonnan lisäksi laillisuusvalvonta, tulee täyttää perustuslain, kansainvä-
listen ihmisoikeusvelvoitteiden ja Euroopan unionin oikeusjärjestyksen asettamat vaa-
timukset.

Ehdotuksen tavoitteena on järjestää tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta
sitien, että se täyttää valvonnan uskottavuutta, tehokkuutta ja riippumattomuutta kos-

kevat vaatimukset. Lisäksi ehdotuksessa pyritään liittämään tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta kiinteästi eduskuntatyön kokonaisuuteen ja järjestämään se hallinnollisesti yksinkertaisella tavalla.

3.2. Tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan järjestämisvaihtoehdot

Tiedustelulainsäädännön muutokset aiheuttavat tarpeen järjestää tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta. Parlamentaarisella valvonnalla tuodaan tiedustelutoiminta aiempaa vahvemmin demokraattisen kontrollin piiriin sekä lisätään toiminnan legitimitettiin.

Useissa EU:n jäsenmaissa parlamentaarista valvontaa harjoittaa parlamentin erityisvaliokunta tai siihen rinnastuva toimielin. Parlamentaarisen erityisvalvontaelimen kokoonpanot vaihtelevat, ja niiden jäseninä voi olla sekä kansanedustajia että asiantuntijajäseniä. Suomessa parlamentaarisen valvontaelimen on kuitenkin perusteltua muodostua kansanedustajajäsenistä. Periaatteellisesti on tärkeää, että eduskuntaryhmät ovat laajasti edustettuina tiedustelun parlamentaarisessa valvontaelimessä.

Erityisvalvontaelimen perustamisessa keskeistä on säätää valvontaelimelle annettavista tehtävistä ja toimivallasta. Parlamentaarisella valvonnalla voi olla vaihtelevia muotoja. Vertailumaissa tiedustelun strategiseen tasoon kohdistuvat valvontavaltuudet ovat yleensä merkittävämmät kuin toiminnan operatiiviseen tasoon kohdistuvat valtuudet. Valvonta painottuu tavallisesti jälkikäteiseen valvontaan. Parlamentaarinen valvonta voi olla vain rajoitetusti yksittäistapauksia koskevaa ja yksityiskohtaista. Parlamentaarinen valvonta kohdistuu luontevimmin tiedustelutoiminnan kokonaisuuteen sekä tiedustelutoiminnan sisäisen valvonnan ja laillisuusvalvonnan toimivuuteen. Parlamentaarisessa valvonnassa voidaan seurata muun muassa sitä, onko tiedustelutoiminta tarkoituksenmukaisesta ja tehokasta. Myös perus- ja ihmisoikeusnäkökohtien tulee painottua parlamentaarisessa valvonnassa. Näin ymmärrettynä parlamentaarisen valvonnan rajoja ei ole välttämättä mahdollista tai edes tarpeellista määritellä niin tarkasti kuin laillisuusvalvonnan ulottuvuutta.

Parlamentaarisen valvonnan järjestämisessä on syytä ensin pohtia, soveltaisiko parlamentaarisen valvonnan harjoittaminen jonkin eduskunnassa jo olevan toimielimen tehtäväksi. Nykytilanteessa käytännössä ainoa vaihtoehto olisi osoittaa tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta jonkin nykyisen valiokunnan tehtäväksi. Tiedustelutoiminnan seuraaminen oman toimialansa osalta kuuluu tällä hetkellä usean valiokunnan (perustuslaki-, ulkoasiain-, hallinto- ja puolustusvaliokunta) tehtäväkenttään. Nämä valiokunnat seuraavat kuitenkin tiedustelutoimintaa vain oman toimialansa osalta, ja seuranta tapahtuu varsin yleisellä tasolla.

Tiedustelutoiminnan parlamentaariselta valvonnalta edellytetään uskottavuutta ja tehokkuutta, ja valvonnan tulee kattaa niin siviili- kuin sotilastiedustelukin. Parlamentaariseen valvontaan kuuluu olennaisena osana valvoa, että tiedustelutoimintaa harjoitetaan perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaisesti. Tästä syystä valiokunnan työssä on tärkeää perehtyä paitsi tiedustelutoiminnan sisältöön, lainsäädäntöön ja toimintamenetelmiin myös perus- ja ihmisoikeuksiin ja niiden tulkintakäytäntöön. Tiedustelutoiminnan valvonnan osoittaminen jonkin olemassa

olevan valiokunnan tehtäväksi kyseisen valiokunnan nykyisten tehtävien lisäksi ei annaisi riittäviä edellytyksiä valvonnan uskottavuudelle ja tehokkuudelle. Edellä mainittujen nykyisten valiokuntien jäsenmäärä on myös melko suuri (17 jäsentä ja 9 varajäsentä), kun taas tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvontaelimen tulisi olla melko suppea, jotta toiminnan edellyttämä luottamuksellisuus olisi helpompi taata.

Koska tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa ei voida osoittaa millekään ole-massa olevalle toimielimelle, on tarpeen perustaa uusi toimielin tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa varten. Tällainen toimielin voisi olla joko erillinen tiedusteluvalvontavalio-kunta tai eduskunnan yhteydessä toimiva uusi toimielin, jonka jäsenet eduskunta valitsisi.

Perustuslain 36 §:ssä säädetään eduskunnan valitsemista muista toimielimistä, joita ovat esimerkiksi kansaneläkelaitoksen valtuutetut, Suomen Pankin pankkivaltuutetut ja Yleisradion hallintoneuvoston jäsenet. Kansaneläkelaitoksen valtuutetut, Suomen Pankin pankkivaltuutetut sekä Yleisradion hallintoneuvosto ovat kyseisten organisaatioiden toimielimiä ja niiden tehtäviin kuuluu valvonnan lisäksi lukuisia muita organisaatioiden johtamiseen liittyviä tehtäviä. Mainituilla eduskunnan valitsemilla toimielimillä ei ole käytettävissään omaa henkilökuntaa eikä eduskunnan kanslia avusta niitä tehtävässään, vaan ne tukeutuvat työssään valvottaviin organisaatioihin. Niitä ei siten voida käyttää mallina mietittäessä tiedustelutoiminnan parlamentaarisesta valvonnasta vastaavan tehokkaan ja riippumattoman toimielimen perustamista.

Jos eduskunnan yhteyteen päätettäisiin perustaa uusi toimielin hoitamaan tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa, toimielimen kokoonpanosta, valinnasta, tehtävistä ja toimivaltuuksista pitäisi säätää laissa. Lisäksi toimielimelle pitäisi säätää johtosääntö sekä kehittää tarkoituksenmukaiset toimintamuodot, hankkia toimitilat ja -välineet sekä palkata henkilöstö.

Kokonaan uudentyypin toimielimen perustaminen eduskunnan yhteyteen vaatisi monenlaisia valmistelevia toimenpiteitä, mikä hankaloittaisi ja hidastaisi tehokkaan toiminnan käynnistymistä. Eduskunnan yhteyteen perustettavan tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa hoitavan toimielimen kytkentä eduskuntaan voisi jäädä melko löyhäksi. Käytännössä eduskunta osallistuisi sen toimintaan vain valitsemalla sen jäsenet kerran vaalikaudessa ja käsittelemällä toimielimen vuosikertomuksen. Näin ollen vaarana olisi, että toimielin jäisi etäiseksi ja irralliseksi eduskunnan muusta toiminnasta. Toimielimen vuosikertomuksen täysistuntokäsittelyä varten tarvittaisiin myös tässä mallissa valiokunta, jonka tehtävänä olisi valmistella vuosikertomusta koskeva mietintö.

Valiokunnat ovat vakiintuneita eduskunnan toimielimiä, joiden valinta, toimivaltuudet ja työskentelytavat ovat yksityiskohtaisesti säänneltyjä perustuslaissa, eduskunnan työjärjestyksessä ja puhemiesneuvoston ohjeissa. Useimpien valiokuntien tehtävänä on lähinnä käsitellä valmistavasti täysistuntoa varten valtiopäiväasioita. Viime vuosikymmeninä on kuitenkin perustettu kaksi uudentyypistä valiokuntaa (tulevaisuusvaliokunta vuonna 1993 ja tarkastusvaliokunta vuonna 2007), joiden työ perustuu varsin suurelta osin valiokunnan omille aloitteille. Erityisesti tarkastusvaliokunnan jäsenmäärä (11 jäsentä ja 6 varajäsentä), toimivaltuudet ja työtavat ovat sentyyppisiä, että niistä voidaan hakea vaikutteita pohdittaessa tiedustelutoiminnan parlamentaarista

valvontaa (ks. tarkastusvaliokuntaa koskevat säännökset perustuslain 35 §:n 1 momentti ja 90 §).

Valiokunnat ovat eduskunnan perinteinen työskentelymuoto ja keskeinen osa eduskunnan työtä. Toiminnan organisoiminen valiokuntamuodossa antaa tiedustelutoiminnan parlamentaariselle valvonnalle itsenäisen aseman suhteessa valvottaviin ja lisää toiminnan arvovaltaa ja uskottavuutta. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvoja (tiedusteluvaltuutettu) antaisi eduskunnalle vuosittain kertomuksensa, jonka käsittelisi valmistelevasti uusi perustettava erikoisvaliokunta. Mikäli parlamentaarista valvontaa varten perustettaisiin eduskunnan yhteyteen erillinen toimielin, se merkitsi sitä, että jokin nykyisistä valiokunnista valmistelisi vuosikertomuksesta mietinnön täysistuntoa varten. Mikä nykyisistä valiokunnista olisi mietintövaliokunta, olisi ratkaistava erikseen ottaen huomioon valiokuntien toimialat sekä siviili- että sotilastiedustelun erityiskysymykset. Lisäksi mietintövaliokunta tarvitsisi työssään laajat tiedonsaantioikeudet. Parlamentaarisen valvonnan toteuttaminen erillisen toimielimen muodossa aiheuttaisi siten merkittävästi lisätyötä myös jollekin nykyisistä valiokunnista.

Parlamentaarisen valvonnan järjestäminen osaksi valiokuntalaitosta kytkee tiedustelutoiminnan valvonnan kiinteäksi osaksi eduskunnan parlamentaarista työtä. Valiokuntamuoto antaa valvonnan toteuttamiselle selkeät toimintapuitteet, on hallinnollisesti kevyt eikä edellytä kovin paljon lisäsääntelyä.

Tiedustelun parlamentaarinen valvonta on edellä esitetyn perusteella perusteltua ja tarkoituksenmukaista järjestää perustamalla tehtävää varten tiedusteluvalvontavalio-kunta.

3.3. Keskeiset ehdotukset

Puhemiesneuvosto ehdottaa, että tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa varten eduskuntaan perustetaan tiedusteluvalvontavalio-kunta -niminen uusi erikoisvalio-kunta.

Tiedusteluvalvontavalio-kunnan perustaminen edellyttää, että eduskunnan työjärjestykseen tehdään tarpeelliset muutokset. Lisäksi tarvitaan valiokunnan laajaa tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset, jotka ehdotetaan sisällytettäväksi oikeusministeriössä valmisteilla olevaan ehdotukseen laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta.

Puhemiesneuvoston ehdotukseen eduskunnan työjärjestyksen muuttamiseksi sisältyvät ehdotukset tarvittaviksi eduskuntatyön järjestämistä koskeviksi säännösmuutoksiksi. Ehdotus sisältää tarkemmat ehdotukset säännöksiksi tiedusteluvalvontavalio-kunnan toiminnasta valiokuntalaitoksen osana samoin kuin ehdotukset sen tehtäviksi ja valiokunnan toiminnan poikkeuksellisesta luonteesta johtuviksi erityissäännöksiksi.

Erikoisvaliokuntien tehtävistä ja toiminnasta säädetään perustuslain ohella eduskunnan työjärjestyksessä (40/2000). Eduskunnan työjärjestykseen sisältyvät tarkemmat säännökset valiokuntien jäsenistä ja valiokuntien järjestäytymisestä. Työjärjestyksen 4 luvussa säädetään asioiden valmistelusta valiokunnissa sekä eräistä muista valiokun-

tien toimintaa koskevista seikoista. Tämän ohella puhemiesneuvosto on 11.12.2007 hyväksynyt yleisohjeet erikoisvaliokuntien pääasiallisista toimialoista ja antanut 2.12.2014 valiokuntien yleisohjeet (ns. valiokuntaopas).

Tiedusteluvalvontavaluokuntaan sovellettaisiin yleisiä valiokuntatyön säännöksiä. Tiedusteluvalvontavaluokunta poikkeaisi kuitenkin toimialansa ja tehtäviensä perusteella muista erikoisvaliokunnista sikäli, että se ei valmistelisi asioita hallituksen esitysten pohjalta samassa määrin kuin muut valiokunnat. Samoin kuin tarkastusvaliokunnalla sillä olisi oikeus ottaa asia käsittelyyn omasta aloitteestaan ja antaa siitä mietintö täysistunnolle.

Ottaen huomioon tiedusteluvalvontavaluokunnan työn erityisluonne, valiokunnan erityinen suhde tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta vastaavaan tiedusteluvaltuutettuun ja työnjako muiden valiokuntien ja tiedusteluvalvontaan osallistuvien muiden toimijoiden kanssa, puhemiesneuvosto ehdottaa eduskunnan työjärjestykseen otettavaksi säännöksiä valiokunnan tehtävistä. Tiedusteluvalvontavaluokunnan toiminta tulee kuitenkin pitkälti muotoutumaan käytännössä valiokunnan työn käynnistyttyä.

4. Tiedusteluvalvontavaluokunta

4.1. Yleistä

Puhemiesneuvoston ehdotuksessa ehdotetaan, että eduskuntaan perustetaan tiedusteluvalvontavaluokunta hoitamaan tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa. Tiedusteluvalvontavaluokunnan tehtävänä olisi arvioida tiedustelutoiminnan painopisteitä sekä toiminnan tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta, samoin kuin valvoa ja edistää lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien noudattamista tiedustelutoiminnassa.

Tiedusteluvalvontavaluokunnan perustaminen ei vaikuta siihen kanssakäymiseen, jota eduskunnan ulkoasiain-, hallinto- ja puolustusvaliokunta harjoittavat omalla hallinnonalallaan tiedustelutoimintaa ohjaavan ministeriön ja tiedusteluviranomaisten kanssa. Perustuslakivaliokunta osallistuu tiedustelutoiminnan valvontaan lähinnä käsitellessään ylimpien laillisuusvalvojien, oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen, toimintakertomuksia. Myöskään perustuslakivaliokunnan toimintaan ei ehdoteta muutoksia.

Tiedusteluvalvontavaluokunnalle kuuluisivat erikoisvaliokunnille yleisesti säädetty tehtävät, joiden myötä se palvelisi tarvittaessa koko eduskuntaa tarjoamalla päätöksentekoa varten tiedustelutoiminnan valvontaan liittyvää näkökulmaa. Tiedusteluvalvontavaluokunta toimisi eräänlaisena vastinparina laillisuusvalvontaa hoitavan tiedusteluvaltuutetun kanssa. Tiedusteluvaltuutetun vuosikertomus toiminnastaan ja hänen eduskunnalle tarvittaessa antamat erilliskertomukset tarjoavat omalta osaltaan tiedusteluvalvontavaluokunnalle tietoa tiedustelutoiminnan lainmukaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arvioimiseksi ja antavat pohjaa valiokunnan johtopäätöksille. Tiedusteluvalvontavaluokunta huolehtisi tiedusteluvaltuutetun kertomusten valmisteleavasta

käsittelystä ja mietinnön laatimisesta täysistuntoa varten saatuaan asiasta mahdolliset muiden valiokuntien lausunnot.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan valvontatoimen aktiivisen luonteen ja valvontatoimen vaikuttavuuden varmistamiseksi ehdotetaan, että tiedusteluvalvontavaliokunta voisi omasta aloitteestaan ottaa käsiteltäväkseen tiedustelun parlamentaarisen valvonnan kannalta merkittävän asian ja laatia siitä mietinnön kannanottoehdotuksineen täysistuntoa varten. Tämä antaisi koko eduskunnalle tilaisuuden käydä keskustelua jostakin tiedustelutoimintaan liittyvästä merkittävästä kysymyksestä ja tarvittaessa päättää eduskunnan lausumasta, jolla pyritäisiin ohjaamaan hallituksen toimintaa eduskunnan toivomaan suuntaan. Valiokunnan mietinnöt voisivat näin tuoda täysistuntokeskusteluun parlamentaarisen valvonnan kannalta merkittäviä ajankohtaisia aiheita.

Valiokunnalla olisi tässä menettelyssä mahdollisuus puuttua kannanotoillaan esimerkiksi sellaisiin tiedustelutehtävien hoidossa havaittuihin tilanteisiin, joilla on selvä yhteyttä eduskunnan toimintaan. Kysymys voisi olla esimerkiksi lainsäädännön muutostarpeista tai puuttumisesta tilanteeseen, jossa taloudellisten resurssien vähyys vaarantaa tiedustelutoiminnan valvonnan tehokkuuden ja kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen.

Parlamentaarisen valvonnan asianmukainen järjestäminen on keskeinen elementti siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan valvonnan tehokkaan ja toimivan kokonaisuuden luomisessa. Tiedusteluvalvontavaliokunnan perustaminen on tärkeää parlamentaarisen valvonnan tehokkuuden ja uskottavuuden varmistamiseksi. Eduskunnan toimielimenä toimiva valiokunta, jolla on valvontatehtävässään riittävän laajat oikeudet ja välineet, edistää valvonnan kehittämistä siihen kohdistuvien odotusten mukaisesti. Tiedustelun parlamentaarinen valvonta saa uudistuksessa tarkoituksenmukaiset ja tehtävän merkitystä korostavat puitteet. Tiedustelutoiminnan ajankohtaisten asioiden käsittely ja mahdollisuus keskittyä kulloinkin käsillä olevaan aiheeseen tarjoavat eduskunnalle välineet tiedustelutoiminnan valvonnalle ja ohjaamiselle yhteistyössä hallituksen kanssa.

Ehdotuksella pyritään edistämään tarkoituksenmukaista ja selväpiirteistä työnjakoa ja yhteistyötä tiedustelutoiminnan valvontaan osallistuvien tahojen kesken. Valtioneuvosto vastaa sisäisen valvonnan johtamisesta. Sisäasiainministeriö ja puolustusministeriö vastaavat ministeriötasolla siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan sisäisestä valvonnasta. Tiedusteluvaltuutettu toimii riippumattomana ulkoisena laillisuusvalvojana, jolla on laajat valtuudet puuttua tehokkaasti tiedustelutoiminnassa havaitsemiinsa ongelmiin. Tiedusteluvaltuutettu voi myös raportoida valvontatuloksistaan ja saattaa tiedustelutoiminnassa havaitsemiaan epäkohtia tiedusteluvalvontavaliokunnan tietoon.

Ylimpien laillisuusvalvojen laillisuusvalvonta kohdistuu myös siviili- ja sotilasviranomaisten toimintaan ja niille kuuluvien toimivaltuuksien käyttöön. Ylimpien laillisuusvalvojen tehtäviin kuuluu myös erityisvaltuutettujen toiminnan valvonta. He valvovat jatkossa myös tiedusteluvaltuutetun toiminnan laillisuutta.

Ylimmistä laillisuusvalvojista tiedustelutoiminnan valvontaa suorittaa nykyään ennen kaikkea oikeusasiamies. Oikeusasiamiehen valvonnassa korostuu salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan valvonta. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta täydentää hallinnon sisäisiä valvontamekanismeja.

4.2. Tiedusteluvalvontavaliokunnan toimiala ja tehtävät

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävänä olisi harjoittaa siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa. Sen toimiala kattaisi periaatteessa kaikki toimet, jotka ovat tarpeen tämän tehtävän asianmukaiseksi suorittamiseksi, ottaen kuitenkin huomioon työnjaon laillisuusvalvontaa suorittavien viranomaisten kanssa.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävistä ehdotetaan otettavaksi säännökset eduskunnan työjärjestyksen uuteen 31 b §:ään. Tiedusteluvalvontavaliokunnan toimialaa voidaan tarvittaessa säädellä tarkemmin puhemiesneuvoston hyväksymissä yleisohjeissa erikoisvaliokuntien pääasiallisista toimialoista.

Tiedusteluvalvontavaliokunta valvoisi yleisellä tasolla sekä siviili- että sotilastiedustelutoimintaa. Valvontaan kuuluisi tiedustelutoiminnan painopisteiden seuranta ja arviointi. Tiedustelutoiminnan vuosittaiset painopisteet käsitellään valmistelevasti ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa. Painopisteissä otetaan huomioon Suomelle ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävät kehityslinjat ja tiedot, joita katsotaan tarvittavan ylimmän valtionjohdon päätöksenteon tueksi.

Tiedusteluvalvontavaliokunta voi arvioida valtioneuvostossa asetettujen tiedustelutoiminnan painopisteiden toteutumista ja tarkoituksenmukaisuutta muun muassa turvallisuusympäristön muutoksista ja tiedustelutoiminnan suuntaamisesta saamiensa selvitysten ja asiantuntijakuulemisten pohjalta. Tiedustelutoiminnan tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta arvioidessaan valiokunta voisi kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, miten asetetut painopisteet on otettu huomioon tiedustelutoiminnan suuntaamisessa ja miten toiminnalle asetetut tavoitteet on saavutettu. Valiokunta voisi arvioida myös sitä, onko resurssien suuntaaminen ja tiedustelumenetelmien käyttö ollut tehokasta ja toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista palvelevaa.

Valiokunnan tehtävänä olisi myös valvoa ja edistää lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien noudattamista tiedustelutoiminnassa. Tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan ydintehtävä on valvoa, että tiedustelutoiminta on hyväksyttävää ja suhteellista. Valiokunnan tehtävänä on seurata, että tiedusteluviranomaiset käyttävät valtuuksiaan hyväksyttäviin tarkoituksiin ja perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla sekä noudattaen tiedustelutoimintaa sääntelevää lainsäädäntöä. Olennaista on, että valiokunnan valvontatoiminnassa pyritään arvioimaan, ovatko yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvat toimenpiteet oikeassa suhteessa puuttumisen avulla torjuttavan uhkan vakavuuteen tai tavoiteltavan hyödyn tärkeyteen ja tarpeellisuuteen. Valiokunta voisi myös edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa kiinnittämällä hallituksen tai asianomaisen ministeriön huomiota tiedusteluhenkilöstön perus- ja ihmisoikeuskoulutuksen laatuun ja laajuuteen taikka siihen, miten

tiedustelutoiminnan tavoitteet voitaisiin saavuttaa sellaisin menetelmin, jotka rajoittavat mahdollisimman vähän yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksia.

Lakiin tiedustelutoiminnan valvonnasta on tarkoitus ottaa säännökset yksilöiden oikeudesta tehdä tiedusteluvaltuutetulle kanteluja ja tutkimispyyntöjä. Valtuutettu vastaanottaisi siis yksittäisten henkilöiden oikeusturvakysymyksiä käsiteltäväkseen ja ratkaistavakseen. Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtäviin ei kuuluisi yksilöiden oikeusturvaan liittyvien kanteluiden tai tutkimispyyntöjen käsittelyä.

Tiedusteluvalvontavaliokunnassa säännönmukaisesti valmisteltavista valtiopäiväasioista keskeisin on tiedusteluvaltuutetun kertomusten käsittely täysistuntoa varten. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa hoitava tiedusteluvaltuutettu on tiedusteluvaliokunnan tärkein yhteistyökumppani. Hänen vuosikertomuksensa käsittely ja sitä koskevan mietinnön valmisteleminen täysistunnon käsiteltäväksi on tärkeä osa valiokunnan työtä.

4.3. Valiokunnan jäsenet ja valintaprosessi

Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta on uuden tyyppinen eduskunnalle annettava tehtävä. Tehtävä poikkeaa merkittävästi muiden eduskunnan valiokuntien tehtävistä. Poikkeavan tehtävän hoitamiseksi valiokuntaa varten tarvitaan joitakin erityissäännöksiä ja joltain osin erilaisia käytäntöjä kuin muissa valiokunnissa.

Perustuslain 35 §:n 1 momentin mukaan eduskunta asettaa vaalikaudekseen suuren valiokunnan sekä perustuslakivaliokunnan, ulkoasiainvaliokunnan, valtiovarainvaliokunnan, tarkastusvaliokunnan ja eduskunnan työjärjestyksessä säädettyt muut pysyvät valiokunnat. Pykälän 2 momentin mukaan perustuslakivaliokunnassa, ulkoasiainvaliokunnassa ja valtiovarainvaliokunnassa on vähintään seitsemäntoista jäsentä. Muissa pysyvissä valiokunnissa on vähintään yksitoista jäsentä. Valiokunnissa on lisäksi tarpeellinen määrä varajäseniä.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan erityispiirre olisi muita valiokuntia pienempi jäsenmäärä. Valvontatehtävän tarkoituksenmukaisen hoitamisen, päätöksenteon sujuvuuden ja valvontatehtävän luottamuksellisuuden vuoksi puhemiesneuvosto ehdottaa valiokunnan kooksi perustuslain 35 §:ssä valiokunnille säädettyä vähimmäiskokoa eli yhdeksäntoista jäsentä. Yksitoistajäseninen kokoonpano mahdollistaa sekä parlamentaarisen edustavuuden että toiminnan vaatiman luottamuksellisuuden.

Ehdotettu jäsenmäärä ei poikkea perustuslaissa säädetystä pysyvien valiokuntien vähimmäisjäsenmäärästä. Perustuslain 35 §:n esitöiden mukaan vahvistamalla vähimmäismäärä perustuslaissa varmistetaan poliittisen suhteellisuuden riittävä toteutuminen valiokunnan kokoonpanossa ([HE 1/1998 vp](#), s. 88). Tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan uskottavuuden kannalta on tärkeää, että valiokuntaa valittaessa pyritään huolehtimaan myös valiokunnan laajasta poliittisesta edustavuudesta niin, että mahdollisimman monella eduskuntaryhmällä on mahdollisuus saada edustajansa valiokuntaan. Yksitoista jäsentä turvaa erilaisten poliittisten näkökantojen esille

tulon valiokunnan työssä ja on tehokkuuden ja tarkoituksenmukaisuuden lähtökohdista perusteltu valiokunnan tehtävän luonteen sekä asioiden käsittelyn ja päätöksen teon sujuvuuden kannalta.

Tiedusteluvalvontavaluokuntaan ei ehdoteta varajäseniä. Perustuslain säännöksen mukaan valiokunnissa on tarpeellinen määrä varajäseniä. Valiokunnille on asetettu perustuslain 35 §:n 3 momentissa korkea päätösvaltaisuusraja (2/3 jäsenistä). Tästä syystä varajäsenet ovat melko usein tarpeellisia valiokunnan kokouksissa, jotta valiokunta saadaan päätösvaltaiseksi valmisteltaessa täysistuntokäsittelyyn esimerkiksi kiireellisiä lakiehdotuksia. Tiedusteluvalvontavaluokunnan työhön ei juurikaan tule kuulumaan hallituksen esitysten valmistelua täysistunnolle eikä muitakaan kiireellisiä asioita, joten tarvetta tehdä päätöksiä silloin, kun päätösvaltaista kokousta ei saada aikaan varsinaisten jäsenten voimin, ei ole. Myös tiedusteluvalvontavaluokunnan työn luottamuksellinen luonne puoltaa jäsenmäärän pitämistä suppeana. Koska varajäsenet eivät ole tarpeellisia tiedusteluvalvontavaluokunnassa, eduskunnan työjärjestyksessä voidaan perustuslain säännöksen estämättä säätää, että kyseisessä valiokunnassa on vain varsinaisia jäseniä.

Tiedusteluvalvontavaluokunnan toiminnan luottamuksellisesta luonteesta johtuen tarvitaan myös joitakin valiokunnan asettamiseen liittyviä erityissäännöksiä, joilla turvataan valiokunnan toiminnan yhteydessä saatavien tietojen ja valiokunnan asiakirjojen salassapitoa. Puhemiesneuvosto ehdottaa, että eduskunnan työjärjestyksen 17 §:n uuteen 2 momenttiin otetaan säännös siitä, että valiokunnan jäseniksi ehdotetuista hankitaan turvallisuusselvityslaisissa (726/2014) tarkoitetut laajat turvallisuusselvitykset. Säännösehdotuksen mukaan selvitykset hankkii eduskunnan puhemies. Asianomaisilta kansanedustajilta tulee pyytää kirjallinen suostumus selvityksen hankkimista varten.

Turvallisuusselvityslain 5 §:n 1 momentin mukaan turvallisuusselvityksen laatimisen yleisenä edellytyksenä on, että selvityksen kohde on antanut siihen etukäteen kirjallisen suostumuksen. Saatuaan turvallisuusselvitykset eduskunnan puhemies keskustelee tarvittaessa jäseneksi ehdotetun kanssa niiden mahdollisesti aiheuttamista toimenpiteistä.

Perustuslain 37 §:n mukaan eduskunnan valiokunnat asetetaan vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä koko vaalikaudeksi. Käytännössä valiokunnat asetetaan heti vaalien jälkeen. Tarkemmat säännökset valiokuntien ja muiden eduskunnan toimielinten valinnasta on annettu eduskunnan vaalisäännössä, jossa säädetään muun muassa ehdokaslistoista ja äänestysmenettelystä. Käytännössä valinnat valmistellaan hyvässä yhteisymmärryksessä eduskuntaryhmien kesken eikä äänestysmenettelyihin ole viime vuosikymmeninä tarvinnut turvautua.

Valiokuntien asettaminen on tärkeä osa eduskunnan vaalien jälkeistä järjestäytymistä, jonka tarkoituksena on turvata eduskunnan keskeiset toiminnot, kuten asioiden valmistelu täysistunnolle ja puhemiesneuvoston toiminta. Perustuslain 37 §:n mukaan eduskunta voi myös vaalikauden aikana päättää puhemiesneuvoston ehdotuksesta asettaa toimielimen uudelleen. Käytännössä valiokunnat onkin viime vuosina asetettu uudelleen heti, kun vaalikauden alussa on selvinnyt uuden hallituksen kokoonpano.

Tiedusteluvaliokunnan tehtävän erityislaatuisuus ja korostettu luottamuksellisuus huomioon ottaen ei ole tarkoituksenmukaista, että valiokunta asetettaisiin uudelleen vain muutamia viikkoja valintansa jälkeen. Kun otetaan huomioon, ettei tämä valiokunta valmistele kiireellisiä päätösasioita täysistunnolle, voidaan katsoa, ettei tiedusteluvalvontavaluokuntaa ole välttämätöntä valita välittömästi vaalien jälkeen, vaan sen asettamista on mahdollista siirtää niillä muutamilla viikoilla, jotka hallituksen muodostaminen kestää. Näistä syistä puhemiesneuvosto ehdottaa, että muista valiokunnista poiketen tiedusteluvalvontavaluokunta asetetaan vasta, kun valtioneuvosto on vaalien jälkeen tullut nimitetyksi. Tätä koskeva säännös ehdotetaan otettavaksi eduskunnan työjärjestyksen 17 §:n uuteen 2 momenttiin.

Valvontatoimen vaikuttavuuden sekä valiokunnan vahvan aseman saavuttamiseksi puhemiesneuvosto pitää tärkeänä, että eduskuntaryhmät ehdottavat tiedusteluvalvontavaluokunnan jäseniksi kansanedustajia, joilla on vahva sitoutuneisuus tehtävään.

4.4. Tiedusteluvalvontavaluokunnan toimintamuodot

Tiedusteluvalvontavaluokunnan vireillepano-oikeus

Tiedusteluvalvontavaluokunnalle ehdotetaan annettavaksi oikeus ottaa käsiteltäväkseen toimialaansa kuuluva asia omasta aloitteestaan ja oikeus asian laadun vaatiessa päättää laatia asiasta mietintö täysistuntoa varten. Näissä tilanteissa valiokunta voi käyttää perustuslain 47 §:n 2 momentin mukaista oikeuttaan saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Valiokunta voi myös saada tarvitsemansa tiedot tai selvitykset tiedusteluvaltuutetulta tai asianomaisilta tiedusteluviranomaisilta. Selvitettyään asiaa perustuslain 47 §:n 2 momentin mukaisesti valiokunta voi antaa lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle. Jos valiokunta katsoo asian merkityksen sitä vaativan, valiokunta voi lausunnon sijasta päättää tehdä asiasta mietinnön täysistuntokäsittelyä varten.

Puhemiesneuvosto ehdottaa, että tiedusteluvalvontavaluokunnan vireillepano-oikeudesta säädetään eduskunnan työjärjestykseen otettavan uuden 31 b §:n 3 momentissa.

Aktiivisena toimijana valiokunnan tulisi puuttua tiedustelutoiminnassa havaitsemiinsa ongelmiin mahdollisimman pian asiasta tiedon saatuaan ja tarjota havaintonsa mahdollisimman tuoreina ja käyttökelpoisina valtioneuvoston, ministeriön tai eduskunnan tietoon. Tarkoitus kuitenkin on, että valiokunta käyttäisi sille ehdotettua mietinnön teko-mahdollisuutta harkiten. Mietinnön oma-aloitteinen laatiminen täysistunnolle riippuu käsiteltävän asian merkityksestä esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asian painoarvon tulee olla eduskunnan valvontavallan kannalta merkittävä ja mietinnön tulee sisältää selkeitä hallitukselle suunnattuja kannanottoja. Kun tiedusteluvalvontavaluokunta päättää laatia täysistunnolle mietinnön oma-aloitteisesti esille ottamastaan asiasta, on tärkeää, että asiasta informoidaan hyvissä ajoin puhemiesneuvostoa. Käytännössä tehtävä kuuluu valiokunnan puheenjohtajalle.

Mietinnön laatimisen sijasta valiokunta voi muiden valiokuntien tapaan päättää menettellä eduskunnan työjärjestyksen 30 a §:n mukaisesti eli tehdä esityksen puhemiesneuvostolle perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitetun selvityksen johdosta laatimansa

lausunnon ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa. Jos puhemiesneuvosto hyväksyy valiokunnan esityksen, eduskunta keskustelee asiasta, muttei tee siitä päätöksiä.

Asioiden oma-aloitteinen vireillepano edellyttää, että valiokunta voi käynnistää selvitystyötä valituista valvonta-aiheista. Tässä selvitystyössä valiokunnan on tärkeää voida saada apua tiedusteluvaltuutetulta.

Tiedusteluvalvontavalioikunta voi muiden valiokuntien tapaan ryhtyä huomioidensa johdosta toimenpiteisiin perustuslain 115 §:ssä säädettyssä ministerivastuusiassa. Tiedusteluvalvontavalioikunnassa voi tulla arvioitavaksi valtioneuvoston tai sen jäsenen vastuulla olevien tehtävien hoito, jolloin valiokunta voi asian niin vaatiessa esittää tutkintapyyntöä perustuslakivalioikunnalle. Valioikunnan mietinnön täysistuntokäsittelyn yhteydessä on luonnollisesti aina mahdollista – kuten muissakin eduskunnan päätettävänä olevissa asioissa – mittauttaa eduskunnan luottamus hallitukseen tai valtioneuvoston jäseneseen.

Tiedusteluvaltuutetun kertomukset ja muut valtiopäiväasiat

Perustuslain 39 §:n mukaan asia tulee eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä tai kansanedustajan aloitteella taikka muulla perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetyllä tavalla. Erikoisvalioikuntien toimialaan yleisesti kuuluvat asiat, kuten hallituksen esitykset, kertomukset, selonteot ja eduskunta-aloitteet, tulevat siten tiedusteluvalvontavalioikunnassakin vireille tältä säännöspohjalta. Muulla tavoin vireille tulevia asioita ovat esimerkiksi eduskunnalle annettavat kertomukset ja puhemiesneuvoston ehdotukset.

Eduskunnassa vireille tuleva asia lähetetään valiokunnan valmisteltavaksi täysistunnossa käytävän lähete keskustelun päätteeksi. Perustuslain 40 §:n mukaan asiat on käsiteltävä valmistelevasti valiokunnassa ennen niiden lopullista käsittelyä täysistunnossa.

Tiedusteluvalvontavalioikunta käsittelee valmistelevasti toimialaansa kuuluvat hallituksen esitykset, eduskunta-aloitteet ja selonteot. Tiedusteluvalvontavalioikunta antaisi pyynnöstä muille valiokunnille lausuntoja toimialtaan.

Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 3 momentin nojalla valiokunnat voivat antaa valtiovarainvalioikunnalle omasta aloitteestaan toimialaansa koskevan lausunnon valtion talousarvioesityksestä. Myös tiedusteluvalvontavalioikunta voisi tarvittaessa antaa omaan toimialaansa liittyvän lausunnon valtiovarainvalioikunnalle. Erityisesti tämä voisi tulla kyseeseen silloin, jos valiokunta olisi valvontatoiminnassaan huomannut merkittäviä puutteita joko sisäisessä tai ulkoisessa valvontatoiminnassa ja katsoisi puutteiden liittyvän valvontaresurssien vähäisyyteen. Lausunnossaan valiokunnalla on mahdollisuus tiivistää valvontatehtävässään tekemänsä havainnot käytettäväksi talousarvioesityksen käsittelyssä.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan toimintatavat

Tiedusteluvalvontavaliokunta noudattaa toiminnassaan eduskunnan työjärjestyksessä ja valiokuntaoppaassa annettua valiokuntien toimintaa yleisesti ohjaavaa sääntelyä. Asian käsittelyä ja päätöksentekoa valiokunnassa koskevat perussäännökset ovat työjärjestyksen 39 §:ssä. Työjärjestyksen 35 §:n 1 momentin mukaan valiokunnat kokoon-tuvat työtilanteen mukaan, joten tiedusteluvalvontavaliokunnan kokouskäytännöt muotoutuvat asioiden käsittelyn tarpeista käsin.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan työtapoja luotaessa tulee erityistä huomiota kiinnittää valiokunnan käsittelemien tietojen luottamuksellisuuteen ja salassa pidettävien asia-kirjojen käsittelyyn siten, että huolta tietojen päätymisestä ulkopuolisten käsiin ei synny. Tästä syystä valiokunta voi tarvita erityisjärjestelyjä esimerkiksi valiokunnan kokousjärjestelyjen ja tietojen käsittelyn osalta. Valiokunnan työtä ja työtapoja ohjaa valiokunnan puheenjohtaja yhdessä jäsenten kanssa.

Tiedusteluvalvontavaliokunta tulee resursoida asianmukaisesti niin, että valiokunnan työn vaikuttavuus ja sen myötä valiokunnan vahva asema pystytään turvaamaan. Tie-dustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan toimivuuden ja tehokkuuden kannalta on tärkeää, että valiokunnalla on käytettävissään erityisesti perus- ja ihmisoikeuksiin sekä nykyaikaiseen tiedustelutoimintaan liittyvää osaamista.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan toimiala suhteessa muihin erikoisvaliokuntiin

Tiedusteluvalvontavaliokunnan toimiala käsittää laajasti tiedustelutoiminnan parla-mentaarisen valvonnan näkökulman. Valiokuntalaitoksen uudistamisen yhteydessä vuonna 1991 noudatettiin ministeriövastaavuusperiaatetta siten, että valiokuntien ni-met ja toimialat vastaavat pääsääntöisesti ministeriöjakoa. Tiedusteluvalvontavali-oikunnan vastinministeriön määrittelemisen vastaavuusperiaatteen mukaisesti ei ole mahdollista. Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtäväalue liittyy läheisimmin sisäminis-teriön ja puolustusministeriön toimialaan, mutta sillä voi olla liittymäkohtia myös mui-den ministeriöiden toimialaan. Toimialan laajuus ja tiedusteluvalvontavaliokunnalle kuuluva vireillepano-oikeus merkitsevät, että rajanveto muiden erikoisvaliokuntien toimialoihin on valvonnassa huomioon otettava seikka.

Puhemiesneuvosto tekee täysistunnolle ehdotukset hallituksen esitysten, selontekojen sekä valtiopäiväaloitteiden mietintö- ja lausuntovaliokunnista. Menettely varmistaa, että tiedusteluvalvontavaliokunta saa käsiteltäväkseen mietinnön tai lausunnon laati-mista varten toimialaansa kuuluvat asiat. Tiedusteluvalvontavaliokunnalle ominainen tiedustelun parlamentaarisen valvonnan näkökulma voi tulla esille myös sellaisessa asiassa, joka muutoin asiayhteydeltään kuuluu toisen erikoisvaliokunnan toimialaan.

Ongelmalliseen tilanteeseen voidaan joutua, jos tiedusteluvalvontavaliokunta tai joku muu erikoisvaliokunta ottaa omasta aloitteestaan käsiteltäväkseen asian, joka on koko-naan tai osaksi jo valmisteltavana toisessa erikoisvaliokunnassa, ja päättää laatia asi-asta oman mietintönsä. Ennen muuta on vältettävä tilannetta, jossa eduskunta hyväk-syiisi samassa asiassa kaksi toisistaan poikkeavaa kantaa. Tärkeää on myös välttää ti-

lanteita, joissa tiedusteluvalvontavaliokunta tai jokin muu erikoisvaliokunta antaisi perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitettussa selvitysmenettelyssä valtioneuvostolle tai ministeriölle lausunnon, joka samassa asiassa olisi tavalla tai toisella ristiriidassa toisen erikoisvaliokunnan esittämän kannan kanssa. Edellä mainittujen tilanteiden välttämiseksi on tärkeää, että erikoisvaliokunnat ovat yhteydessä toisiinsa ennen tämän tyyppisten, useamman valiokunnan toimialaa koskettavien lausuntojen tai mietintöjen antamista.

4.5. Tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeus

Perustuslain 47 §:n 1 momentin mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai muu eduskunnan toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot. Säännöksen perustelujen mukaan tämä sisältää yhtäältä valtioneuvoston velvollisuuden oma-aloitteisesti toimittaa eduskunnan tarvitsemat tiedot ja toisaalta velvollisuuden toimittaa eduskunnan pyytämät tiedot (HE 1/1998 vp).

Perustuslain 47 §:n 2 momentin mukaan valiokunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Myöskään selvityksen saamista ei ole sidottu valiokunnan pyyntöön, vaan selvitysmenettely voidaan käynnistää myös valtioneuvoston tai sen ministeriön aloitteesta (PeVM 10/1998 vp).

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeuksien tulee olla laajat, jotta tiedusteluvalvontavaliokunnalla on mahdollisuudet hoitaa valvontatehtävänsä tehokkaasti ja asianmukaisesti. Tiedustelutoiminnassa on pääsääntöisesti kyse salassa pidettävistä tiedoista, joihin kuitenkin parlamentaarista valvontaa suorittavalla toimielimellä tulee olla pääsy.

Tiedusteluvalvontavaliokunnalla on samat perustuslain 47 §:n 1 momentin mukaiset tiedonsaantioikeudet kuin muillakin eduskunnan valiokunnilla. Perustuslain 47 §:n 1 momentin tiedonsaantioikeuden katsotaan olevan ns. yleinen tiedonsaantioikeus (vrt. perustuslain 47 §:n 3 momenttiin sisältyvät rajoitukset), joka ei riipu esimerkiksi tietojen tai asiakirjojen salaisuudesta, vaan siitä mitä asioiden käsittelyssä tarvitaan (vrt. PeVM 6/2000 vp. s. 2).

Eduskunnan yleisten tiedonsaantioikeuksien lisäksi ehdotetaan lakiin tiedustelutoiminnan valvonnasta otettavaksi erityissäännös tiedusteluvalvontavaliokunnan oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä parlamentaarisen valvontatehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemiaan tietoja suoraan viranomaisilta, kuten tiedusteluviranomaisilta ja tiedusteluvaltuutetulta, sekä muilta julkista tehtävää hoitavilta. Tiedusteluvalvontavaliokunta voisi siis harkintansa mukaisesti pyytää tietoja viranomaisten ohella myös muilta julkista tehtävää hoitavilta. Tiedustelutoimintaa harjoittavat pääsääntöisesti viranomaiset, mutta tiettyjä rajattuja tehtäviä ehdotetaan tiedustelutoimintaa koskeissa hallituksen esityksissä (HE /2017 ja HE /2017) annettaviksi viranomais-

koneiston ulkopuolisten tahojen hoidettavaksi. Valiokunnalle ehdotetut tiedonsaanti-oikeudet ovat tarpeen, jotta valiokunnan valvonta voisi ulottua myös toimintaan, jota ulkopuoliset tahot, kuten teleyritykset, hoitavat lain nojalla.

Tiedonsaantioikeus kattaisi kaikki viranomaisen tai muun julkista tehtävää hoitavan hallussa olevat tiedustelutoiminnan valvontaa varten tarvittavat tiedot. Tiedonsaantioikeus kohdistuisi viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien hallussa oleviin asiakirjoihin ja tietoihin. Tietoja voitaisiin hankkia paitsi kirjallisesti myös suullisesti. Tiedusteluvalvontavaliokunta voisi tietojen saamiseksi myös kuulla valitsemiaan asiantuntijoita, vastuuministeriöitä ja -virkamiehiä ja muita tarpeelliseksi katsomiaan tahoja. Valiokunnalle olisi annettava viranomaisen ja muun julkista tehtävää hoitavan hallussa olevat tiedot.

Valiokunnalle ei ehdoteta oikeutta tehdä tarkastuksia viranomaisten tai muiden julkista tehtävää hoitavien toimitiloissa. Tarvittaessa valiokunta voisi pyytää tiedusteluvaltuutettua tekemään tarkastuksen tai hankkimaan muulla tavoin valiokunnan tarvitsemat tiedot tai selvitykset.

Valiokunnan tiedonsaantioikeudet määrittäisivät tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävien kautta. Valiokunta voisi siten pyytää eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:n 2 momentin mukaisia tehtäviään varten tarvitsemiaan tietoja sekä muitakin tietoja, joita valiokunta katsoo tarvitsevansa eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:n 1 momentissa tarkoitettussa parlamentaarisessa valvonnassaan. Valiokunnalla olisi itsenäinen harkintavalta sen suhteen, mitä tietoja se katsoo tarvitsevansa käsiteltävänä olevan asian selvittämiseksi ja ratkaisemiseksi.

Eduskunnan erikoisvaliokuntien toimintatapoihin kuuluvat myös vierailut toimialansa piiriin kuuluviin kohteisiin. Vierailuilla on erilaisia tavoitteita, mutta usein pyritään tiedon saamiseen ja vuoropuhelun käymiseen valiokunnan toimialaan liittyvistä kysymyksistä. Myös tiedusteluvalvontavaliokunta voisi tehdä tarpeellisina pitämiään vierailuja toimialaansa liittyviin kohteisiin.

4.6. Tiedusteluvalvontavaliokunnan asiakirjojen julkisuus

Julkisuusperiaatteesta säädetään perustuslain 12 §:n 2 momentissa. Periaate liittyy poliittisiin vapausoikeuksiin, erityisesti sananvapauteen. Riittävän julkisuuden takaaminen on edellytys yksilöiden mahdollisuudelle vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Julkisuus on myös vallankäytön ja viranomaistoiminnan kritiikin ja valvonnan edellytys. Viranomainen ei voi kohdistaa rajoituksia julkisuuteen esimerkiksi pelkästään määräyksen perusteella. Julkisuuden rajoitukset on määriteltävä lailla tarkkarajaisesti, riittävän täsmällisesti ja niin, että rajoitusten olennainen sisältö käy ilmi laista. Viranomaisen päätösvallan käytön on vastaavasti pysyttävä rajoituksia sisältävän lain rajoissa, eikä julkisuutta rajoittavaa säännöstä voida tulkita laajentavasti. Julkisuuden rajoittamisen tulee olla hyväksyttävää. Viranomaisen on rajoitusta soveltaessaan otettava huomioon myös rajoituksen hyväksyttävät tavoitteet.

Yleiset säännökset viranomaisen tallenteiden julkisuudesta ja salassapidosta on sisällytetty keskitetysti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin

(621/1999). Perustuslakivaliokunta on korostanut pidättyvää suhtautumista siihen, että tietojen salassapitoa koskevia säännöksiä sijoitettaisiin erityislainsäädäntöön (PeVL 25/2010 vp, s. 3, PeVL 2/2008 vp, s. 2, PeVL 13/2000 vp, s. 2). Julkisuuslakia ei kuitenkaan sovelleta eduskunnan valtiopäivätoimintaan. Eduskunnan valtiopäivätoiminnan julkisuudesta säädetään perustuslain 50 §:ssä, jota konkretisoi eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:ssä säännelty valiokunnan asiakirjojen julkisuus. Valiokuntatyön asiakirjojen julkisuudesta säädetäessä tulee ottaa huomioon perustuslain 12 §:stä ja 50 §:stä ilmenevä julkisuusperiaate.

Perustuslain 50 §:n 2 momentin mukaan valiokunnan kokoukset eivät ole julkisia. Valiokunta voi kuitenkin määrätä kokouksensa julkiseksi siltä osin kuin valiokunta hankkii tietoja asian käsittelyä varten. Valiokunnan pöytäkirjat ja niihin liittyvät muut asiakirjat ovat julkisia, jollei välttämättömien syiden vuoksi eduskunnan työjärjestyksessä toisin säädetä tai valiokunta jonkin asian osalta toisin päättä.

Valiokunnan asiakirjat ovat eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:n 2 momentin mukaan salassa pidettäviä, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi merkittävää vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai pääoma- ja rahoitusmarkkinoille. Salassa pidettäviä ovat myös asiakirjat, jotka sisältävät tietoja liike- tai ammattisalaisuudesta taikka henkilön terveydentilasta tai hänen taloudellisesta asemastaan, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi merkittävää haittaa tai vahinkoa, jollei huomattava yhteiskunnallinen tarve vaadi niiden julkisuutta. Valiokunta voi muusta vastaavasta välttämättömästä syystä päättää, että jokin asiakirja on salassa pidettävä. Eduskuntatyön julkisen luonteen vuoksi tällainen yksittäispäätökseen perustuva salassapito voi kuitenkin olla vain toisijaista ja poikkeuksellista (ks. PeVM 10/1998 vp, s.17/I).

Puhemiesneuvoston ohjeiden mukaan, jos asiakirja on salassa pidettävä, johtuu tästä asiakirjaan kohdistuva vaitiolovelvollisuus (ns. valiokuntaopas, s. 177). Vaitiolovelvollisuus tarkoittaa asiakirjan salassa pidettävän sisällön ilmaisukieltoa ja esittämiskieltoa. Ilmaisukiellon on puhemiesneuvoston ohjeiden mukaan katsottava koskevan myös sellaista tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä (vrt. julkisuuslain 23 §:n 1 mom.).

Valiokunnilla on perustuslain nojalla toimivalta perustaa vaitiolovelvollisuus. Perustuslain 50 §:n 3 momentin mukaan valiokunnan jäsenen on noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota valiokunta katsoo välttämättömästä syystä asian erityisesti vaativan. Valiokunta voi tietyssä asiassa määrätä jäsentensä noudatettavaksi vaitiolovelvollisuuden, jolloin valiokunta myös päättää, mihin tuo velvollisuus kohdistuu (esim. suulliset lausunnot valiokunnalle ja valiokunnassa käydyt keskustelut tai tiettyä asiaa koskevat tiedot) ja kauanko se kestää (esim. kyseisen asian käsittelyn ajan valiokunnassa). Kysymyksessä on asiakohtainen määräys.

Vaitiolovelvollisuus koskee niin valiokunnan jäseniä ja virkamiehiä kuin muitakin, jotka esimerkiksi valiokunnan kokouksessa ovat saaneet tietää seikan, johon nähden noudatetaan vaiteliaisuutta. Puheenjohtajan tulee tarpeen mukaan muistuttaa vaitiolovelvollisuudesta valiokunnan kokouksessa.

Edellä selostetut valiokuntia koskevat salassapito- ja vaitiolosäännökset koskevat myös tiedusteluvalvontavaluokuntaa. Tiedusteluvalvontavaluokunnan toiminnan luonne huomioon ottaen niitä ei kuitenkaan voida pitää riittävinä, vaan tarvitaan joitakin erityissäännöksiä. Valuokunnan asiakirjojen salassapidosta on edellä mainitun perustuslain 50 §:n 2 momentin mukaan välttämättömistä syistä mahdollista säätää eduskunnan työjärjestyksessä. Perustuslaki ei estä myöskään säätämästä tiedusteluvalvontavaluokunnan asiakirjojen salassapidosta muusta valiokuntalaitoksesta poikkeavasti. Tiedusteluvalvontavaluokunnan osalta on muutoinkin omaksuttu eräitä sääntelyratkaisuja, jotka ovat valiokuntalaitoksen muuhun toimintaan nähden poikkeuksellisia. Viime kädessä kansalliseen turvallisuuteen ja Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen asemaan liittyvät välttämättömät syyt perustelevat tiedusteluvalvontavaluokunnan työn järjestämistä muuta valiokuntalaitosta suljetummaksi.

Julkisuuslain 24 §:n mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat valtioneuvoston ulkopoliittisia asioita käsittelevän valuokunnan asiakirjat, jollei valuokunta toisin päätä, sekä ulkoasioita hoitavan ministeriön ja Suomen edustustojen poliittiset tilannearviointit sekä poliittisista tai taloudellisista suhteista toisen valtion kanssa käytyjä neuvotteluja koskevat asiakirjat. Kyseisessä julkisuuslain säännöksessä mainitun ministerivaluokunnan asiakirjat voidaan rinnastaa salassapitotarpeeltaan tiedusteluvalvontavaluokunnan asiakirjoihin. Merkillä pantavaa kyseisessä julkisuuslain säännöksessä on se, että se luo asiakirjan salassa pidettävyyden lisäedellytyksittä. Perustuslakivaluokunnan julkisuuslakiehdotuksesta antamassa lausunnossa on kiinnitetty tältä osin merkityksellisinä seikkoja huomiota kyseessä olevien asiakirjojen sisältöön ja tiedon antamisesta kulloinkin aiheutuviin vaikutuksiin (ks. PeVL 43/1998 vp, s. 4/I).

Eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:ssä tarkoitettuja "valuokunnan asiakirjoja" voi olla monenlaisia. Nykyisen sääntelyn riittävyys tiedusteluvalvontavaluokunnan asiakirjojen osalta riippuu näin ollen paljolti siitä, millaisia asioita tiedusteluvalvontavaluokunnassa tullaan käsittelemään. Tämä puolestaan on kiinteässä yhteydessä niihin tehtäviin, joita uudelle valuokunnalle on esitetty säädettäväksi.

Eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:ssä tarkoitettuja käsittelyasiakirjoja ovat esimerkiksi valuokunnassa kuultujen asiantuntijoiden muistiot ja valuokunnan sihteerin laatimat erilaiset selvitykset. Myös valuokunnan selvityspyynnöt ministeriölle ja ministeriön niiden perusteella tai oma-aloitteisesti valuokunnalle antamat selvitykset ovat käsittelyasiakirjoja. Tiedusteluvalvontavaluokunnan asiakirjojen joukko tulee muodostumaan poikkeavaksi verrattuna siihen, millaisia asiakirjoja eduskunnan eri valuokunnissa nykyisin käsitellään. Toiminnallista vertailukohtaa voidaan hakea puolustus- ja ulkoasiainvaluokuntien asioista, joissa valuokunta tekee perustuslain 50 §:n 3 momentin mukaisen vaiteliaisuuspäätöksen. Tiedusteluvalvontavaluokunnan työssä eivät kuitenkaan samaan tapaan korostu ministeriön antamat asiakirjat. Kyse voi olla esimerkiksi tiedustelua harjoittavien viranomaisten tai tiedustelun laillisuusvalvontaa harjoittavan tiedusteluvaltuutetun tiedusteluvalvontavaluokunnalle antamista asiakirjoista.

Tiedon laatuun perustuva ehdoton salassapito saattaisi paitsi olla ongelmallinen perustuslain kannalta myös johtaa tarpeettoman laajaan salassapitoon asioissa, joissa on tarvetta julkisen vallan käytön valvomiseen. Tiedustelun parlamentaarisen valvonnan tar-

koituksena on lisätä tiedustelutoiminnan yleistä legitimitettä. Jos toiminnan sääntelyssä luotaisiin hyvin vahva oletama myös valvonnan salassapidosta, menettäisivät toiminnan keskeisenä perustana olevat näkökohdat osaksi merkityksensä.

Tämän vuoksi myös tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminnassa salassapito tulisi eduskunnan työjärjestyksen nykyisen 43 a §:n 2 momentin ja julkisuuslain sääntelyn tavoin kytkeä tiedon antamisesta aiheutuvaan haittaan, mutta salassapitosäännökseen tulisi sisällyttää vahinkoedellytyslauseke, joka mahdollista salassapidon nykyistä sääntelyä matalammalla kynnyksellä. Julkisuuslaissa on vahinkoedellytyslausekkeiden muotoilussa käytetty kahta erilaista tapaa. Toisen mukaan asiakirja on salassa pidettävä, jos tiedon antamisesta aiheutuu haittaa suojeltaville eduille. Tällainen muotoilu merkitsee olettamaa asiakirjan julkisuudesta. Jos vahinkoedellytyslauseke sen sijaan edellyttää olevan ilmeistä, ettei tiedon antamisesta aiheudu haittaa suojattaville eduille, olettamana on asiakirjan salassapito.

Perusteet tiedusteluvalvontavaliokunnan asiakirjojen salaamiselle alhaisemmalla kynnyksellä kuin eduskunnan työjärjestyksen nykyinen 43 a § mahdollistaa liittyvät Suomen kansainvälisten suhteiden ja kansallisen turvallisuuden turvaamiseen. Näistä syistä ehdotetaan, että eduskunnan työjärjestykseen lisätään uusi säännös salassapitovelvollisuudesta tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminnassa, joka sisältää nykyisääntelystä poiketen salassapito-olettamaan perustuvan vahinkoedellytyksen. Tämänkaltaisen salassapito-olettamaan perustuva vahinkoedellytys sopii tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtäväkenttään, mutta ottaa samalla huomioon perustuslain julkisuusperiaatteen liittyvät vaatimukset.

Myös muiden valiokuntien toiminnassa on tilanteita, joissa asiakirjan salassapitotarve johtuu lähinnä kansallisen turvallisuuden vaarantumisesta. Jotta 43 a §:n säännökset kattaisivat myös tällaiset asiakirjat, puhemiesneuvosto ehdottaa lisäksi, että 43 a §:n 2 momentin 1. virkkeen säännökseen lisätään kansallisen turvallisuuden vaarantumista koskeva maininta.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan perustaminen aiheuttaa tarpeen säätää myös salassapitoon läheisesti liittyvästä vaitiolovelvollisuudesta. Tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminnassa saattavat korostua menettelyt, joissa salassa pidettävät tiedot eivät sisälly mihinkään asiakirjaan. Toiminnan luonteen vuoksi on ehdottoman tärkeää, että valiokunnan jäsenet, virkamiehet taikka valiokunnassa kuultavat asiantuntijat eivät ilmaise sivullisille myöskään tietyn asian käsittelyssä kuulemiaan seikkoja. Tämän vuoksi salassapitovelvollisuutta tiedusteluvalvontavaliokunnan työssä koskevaan pykälään ehdotetaan erillistä momenttia vaitiolovelvollisuudesta. Tiedusteluvalvontavaliokunnan jäsen, virkamies tai asiantuntija ei saisi paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä. Lisäksi pykälään ehdotetaan otettavaksi informatiivinen viittaussäännös rikoslakiin, jonka mukaan rangaistus salassapitorikoksesta ja salassapitorikkomuksesta säädetään rikoslain 38 luvun 1 ja 2 §:ssä.

Kansanedustajat eivät ole valiokuntatyössä virkavastuun alaisia; sen sijaan rikosvastuu ulottuu myös heihin. Rikoslain 38 luvun 1 §:n nojalla voidaan siten kansanedustajakin tuomita salassapitorikoksesta, jos hän salassapitovelvollisuuden vastaisesti paljastaa

salassa pidettävän seikan, josta hän on asemassaan, toimessaan tai tehtävää suorittaessaan saanut tiedon, taikka käyttää tällaista tietoa omaksi tai toisen hyödyksi. Perustuslain 30 §:n säännökset turvaavat kuitenkin kansanedustajan koskemattomuutta siten, että häntä ei saa asettaa syytteen hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden tai asian käsittelyssä noudattamansa menettelyn johdosta, ellei eduskunta ole siihen suostunut päätöksellä, jota 5/6 annetuista äänistä on kannattanut. Kansanedustajaa ei myöskään saa edellä mainitun (rikoslain 38 luku 1 §) rikosepäilyn perusteella ilman eduskunnan suostumusta pidättää tai vangita ennen oikeudenkäynnin alkamista. Valiokunnan ja sen kanslian virkamiehet toimivat puolestaan virkavastuun alaisina, ja heitä koskevat rikoslain virkarikossäännökset.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminnassa tulee kiinnittää korostettua huomiota salassapitonäkökohtiin. Tiedusteluvalvontavaliokunnan saamien, käsittelemien ja tuottamien tietojen säilyttäminen tulee järjestää asianmukaisesti. Valiokunnan kokoukset ja tapaamiset tulee tarpeen mukaan järjestää valiokunnan käsittelemien asioiden edellyttämän suojaustason mukaisissa tiloissa. Tiedusteluvalvontavaliokunnalla tulisi olla myös oma erillinen, suljettu tietojärjestelmänsä.

5. Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset

Tiedusteluvalvontavaliokunnan perustamista koskevan ehdotuksen taloudelliset vaikutukset liittyvät lähinnä valiokunnan tarvitseman henkilökunnan palkkaamisesta aiheutuviin kuluihin. Ensi vaiheessa valiokunnan työn käynnistäminen edellyttää ainakin valiokunnan sihteerinä toimivan valiokuntaneuvoksen ja häntä avustavan valiokuntakansliansihteerin virkojen perustamista. Lisäksi valiokunnan työn järjestämiseen tarvitaan osapäiväinen valiokunta-avustaja. Lisäksi kuluja voi aiheutua muun muassa korkean suojatason arkistointi – ja tietojärjestelmistä ja asiantuntijoiden kuulemisesta. Tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan toimivuuden ja tehokkuuden kannalta on tärkeää, että valiokunnalla on käytettävissään erityisesti perus- ja ihmisoikeuksiin sekä nykyaikaiseen tiedustelutoimintaan liittyvää osaamista.

6. Ehdotuksen valmistelu

Puhemiesneuvoston ehdotusta koskeva valmistelu, joka on tehty eduskunnan sisäisessä virkamiestyöryhmässä, liittyy kiinteästi oikeusministeriön työryhmässä valmisteltuun esitykseen tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevaksi sääntelyksi. Työryhmän työn edistymisestä on informoitu myös parlamentaarista seurantatyöryhmää ja puhemiesneuvostoa.

7. Riippuvuus muista esityksistä

Tämä puhemiesneuvoston ehdotus liittyy siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan uudistamista koskevaan lainsäädäntökokonaisuuteen, jolla luodaan edellytyksiä tiedustelutoiminnan tehostamiseen lisäämällä olennaisesti tiedusteluviranomaisten toimivaltuuksia. Kokonaisuuteen kuuluvat oikeusministeriön asiantuntijatyöryhmässä valmisteltu ehdotus perustuslain 10 §:n tarkistamiseksi, puolustusministeriön hankkeessa valmisteltu ehdotus sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi ja sisäministeriön hankkeessa valmisteltu ehdotus siviilitiedustelulainsäädännöksi.

Puhemiesneuvoston ehdotus on osa tiedustelutoiminnan valvonnan uudistamiseen liittyvää kokonaisuutta, johon kuuluu oikeusministeriön työryhmässä valmisteltu ehdotus laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta. Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen muuttamiseksi on tarkoituksenmukaista käsitellä yhdessä tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan hallituksen esityksen kanssa.

Puhemiesneuvoston ehdotukseen sisältyvä säädös on syytä saattaa voimaan samanaikaisesti tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lain kanssa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Eduskunnan työjärjestys

7 §. Valiokunnat

Pykälän 1 momentissa luetellaan eduskunnan pysyvät valiokunnat. Luetteloon ehdotetaan lisättäväksi tiedusteluvalvontavaluokunta. Pykälän valiokuntaluettelo on laadittu siten, että muut kuin perustuslaissa mainitut pysyvät valiokunnat luetellaan aakkosjärjestyksessä. Tiedusteluvalvontavaluokunta ehdotetaan lisättäväksi luetteloon aakkosjärjestyksen mukaiselle paikalle.

8 §. Valiokuntien jäsenmäärä

Perustuslain 35 §:n 2 momentissa säädetään valiokuntien jäsenmäärästä. Sen mukaan pysyvistä erikoisvaliokunnista perustuslakivaliokunnassa, ulkoasiainvaliokunnassa ja valtiovarainvaliokunnassa on vähintään seitsemäntoista jäsentä ja muissa vähintään yksitoista. Valiokunnissa on lisäksi tarpeellinen määrä varajäseniä. Eduskunnan työjärjestyksen 8 §:ssä on tarkemmat säännökset valiokuntien koosta, ja pykälän 1 momentin mukaan pysyvissä erikoisvaliokunnissa on seitsemäntoista jäsentä ja yhdeksän varajäsentä. Tästä pääsäännöstä poiketen valtiovarainvaliokunnassa on 21 jäsentä ja 19 varajäsentä ja tarkastusvaliokunnassa on 11 jäsentä ja 6 varajäsentä.

Puhemiesneuvosto ehdottaa eduskunnan työjärjestyksen 8 §:n 1 momenttiin lisättäväksi säännöksen, jonka mukaan tiedusteluvalvontavaluokunnassa on yksitoista jäsentä. Tämä turvaa poliittisen edustavuuden ja suhteellisuuden toteutumista valiokunnan työssä ja mahdollistaa tehokkaan käsittelyn ja päätöksenteon. Määrä on tarkoituksenmukainen myös tiedusteluvalvontavaluokunnan toimenkuvan ja tehtävän luottamuksellisuuden lähtökohdista. Se tukee valvontatehtävän kehittymistä tavoitteelliseksi, vahvaksi ja kiinteäksi kokonaisuudeksi. Perustuslain 35 §:n 3 momentin mukaan valiokunta on päätösvaltainen, kun vähintään kaksi kolmasosaa jäsenistä on läsnä. Tiedusteluvalvontavaluokunta olisi näin ollen päätösvaltainen kahdeksan jäsenen kokoonpanossa.

Puhemiesneuvosto ehdottaa, että tiedusteluvalvontavaluokunnassa ei olisi varajäseniä. Perustuslain 35 §:n 2 momentin mukaan valiokunnissa on tarpeellinen määrä varajäseniä. Tarkemmat säännökset pysyvien valiokuntien jäsenten ja varajäsenten määrästä ovat eduskunnan työjärjestyksen 8 §:ssä, jonka mukaan erikoisvaliokunnissa on eräin poikkeuksin seitsemäntoista jäsentä ja yhdeksän varajäsentä. Tiedusteluvalvontavaluokunnan työn luottamuksellinen luonne puoltaa jäsenmäärän pitämistä mahdollisimman suppeana. Tiedusteluvalvontavaluokunnan työhön ei myöskään kuulu kiireellisten hallituksen esitysten valmistelua täysistunnolle eikä muitakaan sellaisia asioita, joista valiokunnan olisi välttämätöntä päättää kokouksessa, jota ei saada päätösvaltaiseksi valiokunnan varsinaisten jäsenten voimin. Koska varajäsenten valitsemista tiedustelu-

valiokuntaan ei voida pitää tarpeellisena, eduskunnan työjärjestyksessä voidaan perustuslain säännöksen estämättä säätää, että kyseisessä valiokunnassa on vain varsinaisia jäseniä.

17 §. Valiokuntien asettaminen

Nykyinen 17 §, joka käsittelee sekä valiokuntien asettamista että niiden järjestäytymistä ehdotetaan jaettavaksi 17 §:ään (Valiokuntien asettaminen) ja 17 a §:ään (valiokuntien järjestäytyminen).

Tiedusteluvaliokunnan tehtävän luonne ja korostettu luottamuksellisuus puoltavat joitakin erityisjärjestelyjä, joilla turvataan valiokunnan tiedonsaantimahdollisuuksia ja valiokunnan saamien tietojen salassa pysymistä. Tiedusteluvalvontavalio­kunnan työn luottamuksellinen luonne ja valiokunnan tehtävien edellyttämä perehtyneisyys sekä se, ettei tämä valiokunta valmistele kiireellisiä päätösasioita täysistunnolle, puoltavat sitä, että valiokunta valittaisiin vain yhden kerran vaalikaudessa. Koska tiedusteluvalvontavalio­kuntaa ei ole tarpeen eikä tarkoituksenmukaista asettaa heti vaalien jälkeen ja uudestaan heti hallituksen muodostamisen jälkeen puhemiesneuvosto ehdottaa, että työjärjestyksen 17 §:ään lisätään uusi 2 momentti, jonka mukaan tiedusteluvalvontavalio­kunta asetetaan vasta, kun valtioneuvosto on tullut nimitetyksi.

Puhemiesneuvosto ehdottaa, että uuteen 2 momenttiin otetaan myös säännös siitä, että valiokunnan jäseniksi ehdotetuista hankitaan turvallisuusselvityslaisissa (726/2014) tarkoitetut laajat turvallisuusselvitykset. Säännösehdotuksen mukaan selvitykset hankkii eduskunnan puhemies. Asianomaisilta kansanedustajilta pyydetään turvallisuusselvityslain 5 §:n 1 momentin mukainen kirjallinen suostumus selvityksen hankkimista varten. Saatuaan turvallisuusselvitykset eduskunnan puhemies keskustelee tarvittaessa jäseneksi ehdotetun kanssa selvitysten mahdollisesti aiheuttamista toimenpiteistä.

17 a §. Valiokuntien järjestäytyminen

Uuteen 17 a §:ään ehdotetaan siirrettäviksi nykyisen 17 §:n 2 – 6 momentit, joissa käsitellään valiokuntien järjestäytymiseen liittyviä toimenpiteitä.

31 b §. Tiedusteluvalvontavalio­kunnan tehtävät ja vireillepano-oikeus

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan otettavaksi perussäännös tiedusteluvalvontavalio­kunnan toimialasta. Säännöksen mukaan tiedusteluvalvontavalio­kunnan tehtävänä olisi toimia siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan parlamentaarisenä valvojana.

Pykälän 2 momentissa avattaisiin erityisin luetelmakohdin valiokunnan tehtäväkenttää. Momentin 1 kohdan mukaan tiedusteluvalvontavalio­kunnan tehtävänä on seurata ja arvioida tiedustelutoiminnan painopisteitä. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous käsitte­lisi vuosit-

taiset painopisteet valmistelevasti. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisen kokouksen valmistelevasti käsittelemillä painopisteillä tarkoitettaisiin Suomelle ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäviä pitkäaikaisia kehityslinjoja, joista tarvittaisiin tarkempaa tietoa ylimmän valtionjohdon päätöksenteon tueksi. Painopisteet voisivat kohdistua esimerkiksi tiettyyn alueeseen tai tiettyyn asiakokonaisuuteen. Kyseessä eivät olisi yksittäiset sotilaalliset uhkat tai toiminta taikka yksittäiset Suomen kansallista turvallisuutta vaarantavat uhkat. Painopisteisiin voivat vaikuttaa myös lyhytaikaiset tapahtumat ja kehityskulut. Jos tällaisilla kehityskuluilla olisi pitkäaikaisia vaikutuksia, painopisteitä voitaisiin tarvittaessa mukauttaa.

Tiedusteluvaliokunta seuraisi saamiensa selvitysten ja valvontatoimintansa pohjalta turvallisuusympäristön muutoksia ja arvioisi asetettujen painopisteiden tarkoituksenmukaisuutta. Tarvittaessa valiokunta voisi laatia asiasta lausunnon ja saattaa siten painopisteiden asettamista koskevat näkemyksensä valtioneuvoston tai asianomaisen ministeriön tietoon. Erityisen merkityksellisissä tilanteissa valiokunta voisi päättää laatia asiasta mietinnön, jolloin eduskunnan täysistunnossa voidaan keskustella tiedustelutoiminnan painopisteistä ja tarvittaessa päättää eduskunnan kannanotoista.

Momentin 2 kohdan mukaan valiokunnan tulee arvioida tiedustelutoiminnan tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta. Tiedustelutoiminnan tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta arvioidessaan valiokunta voi kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, miten asetetut painopisteet on otettu huomioon tiedustelutoiminnan suuntaamisessa ja miten toiminnalle asetetut tavoitteet on saavutettu. Valiokunta voi arvioida myös sitä, onko resurssien suuntaaminen ja tiedustelumenetelmien käyttö ollut tehokasta ja toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista palvelevaa.

Momentin 3 kohdan mukaan valiokunnan tulee valvoa ja edistää lainmukaisuutta ja perus- ja ihmisoikeuksien noudattamista tiedustelutoiminnassa. Tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan ydintehtävä on valvoa, että tiedustelutoiminta on hyväksyttävää ja suhteellista. Valiokunnan tehtävänä on seurata, että tiedusteluviranomaiset käyttävät valtuuksiaan hyväksyttäviin tarkoituksiin ja perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla sekä noudattaen tiedustelutoimintaa sääntelevää lainsäädäntöä. Olenaisista on, että valiokunnan valvontatoiminnassa pyritään arvioimaan, ovatko yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvat toimenpiteet oikeassa suhteessa puuttumisen avulla torjuttavan uhkan vakavuuteen tai tavoiteltavan hyödyn tärkeyteen ja tarpeellisuuteen. Valiokunnan tehtävänä on valvonnan ohella myös edistää lakien ja perus- ja ihmisoikeuksien noudattamista tiedustelutoiminnassa. Tätä tehtävää valiokunta voi toteuttaa monin eri tavoin, kuten kiinnittämällä hallituksen tai asianomaisen ministeriön huomiota esimerkiksi tiedusteluhenkilöstön perus- ja ihmisoikeuskoulutuksen laatuun ja laajuuteen taikka siihen, miten tiedustelutoiminnan tavoitteet voitaisiin saavuttaa myös sellaisin menetelmin, jotka rajoittavat mahdollisimman vähän yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksia.

Momentin 4 kohdan mukaan valiokunnan tulee käsitellä tiedusteluvaltuutetun kertomukset. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa hoitava tiedusteluvaltuutettu on tiedusteluvaliokunnan tärkein yhteistyökumppani. Hänen vuosikertomuksensa käsittely ja sitä koskevan mietinnön valmisteleminen täysistunnon käsiteltäväksi on tärkeä osa

valiokunnan työtä. Tarvittaessa vuosikertomuksesta voidaan pyytää myös muiden valiokuntien lausunnot. Vuosikertomuksen lisäksi tiedusteluvaltuutettu voi antaa eduskunnalle myös erilliskertomuksia. Kertomusten ohella tiedusteluvaltuutettu voi saattaa havaintojaan valiokunnan tietoon myös erilaisten selvitysten ja raporttien muodossa, joita valiokunta voi käsitellä tarpeelliseksi katsomassaan laajuudessa. Valiokunta voi myös pyytää tiedusteluvaltuutetun selvitysten ja raporttien pohjalta perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitettuja selvityksiä ja antaa tarvittaessa asiasta lausunnon valtioneuvostolle tai asianomaiselle ministeriölle. Jos kyseessä on tiedustelutoiminnan valvonnan kannalta erityisen merkittävä asia, valiokunta voi myös päättää tehdä siitä tämän pykälän 3 momentissa tarkoitetun mietinnön.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi tiedusteluvaliokunnan vireillepano-oikeudesta. Säännösehdotuksen mukaan tiedusteluvalvontavalikunnalla olisi oikeus ottaa omasta aloitteestaan käsiteltäväkseen toimialaansa kuuluva asia sekä laatia siitä mietintö täysistunnolle, jos valiokunta katsoo asian merkityksen vaativan sen saattamista täysistunnon käsiteltäväksi.

Valiokunta voi pyytää oma-aloitteisesti esille ottamassaan asiassa selvityksiä ja selvittää asiaa itse tiedonsaantioikeuksiansa avulla ja kuulemalla niin asiaan osallisia kuin asiantuntijoitakin. Painoarvoltaan tärkeimmissä ja tiedustelutoiminnan valvonnan kannalta erityisen merkittävissä asioissa tiedusteluvalvontavalikunta voi laatia saamansa selvityksen pohjalta mietinnön ja liittää siihen ehdotukset mahdollisiksi eduskunnan lausumiksi. Lausumiin voi sisältyä esimerkiksi hallitukselle suunnattu kehoitus ryhtyä toimenpiteisiin valiokunnan osoittaman epäkohdan korjaamiseksi. Eduskunta päättää täysistunnossa mietintöön sisältyvien ja kansanedustajien käsittelyn aikana mahdollisesti esittämien lausumien hyväksymisestä. Eduskunnan päätös toimitetaan eduskunnan kirjelmänä hallitukselle tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten samoin kuin tiedoksi muille tarpeellisille tahoille.

Tiedusteluvalvontavalikunnan päätöstä mietinnön valmistelusta ohjaa ennen muuta säännöksen sanamuoto, joka edellyttää, että valiokunta katsoo asian merkityksen vaativan sen saattamista täysistunnon käsiteltäväksi. Päätettäessä mietinnön valmistelusta tulee erityistä huomiota kiinnittää asian merkitykseen tiedustelun parlamentaarisen valvonnan vaikuttavuuden ja tehokkuuden kannalta. Myös asian yleinen kiinnostavuus voi viitata siihen, että asiaa on tarpeen käsitellä eduskunnan täysistunnossa.

Valiokunta voi myös päättää mietinnön sijasta antaa valtioneuvoston tai ministeriön selvityksen pohjalta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle ja halutessaan tehdä puhemiesneuvostolle työjärjestyksen 30 a §:n mukaisen esityksen asian ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa.

36 §. Läsnäolo-oikeus valiokunnan kokouksessa

Eduskunnan työjärjestyksen 36 § sisältää yleissäännökset siitä, ketkä voivat olla läsnä valiokuntien kokouksissa. Säännökset täydentävät perustuslain 50 §:n 2 momentin säännöstä, jonka mukaan valiokuntien kokoukset eivät ole julkisia. Pykälän 1 momentin mukaan puhemies ja varapuhemiehet saavat olla läsnä valiokuntien kokouksissa. Vastaava säännös oli ennen nykyisen perustuslain säätämistä valtiopäiväjärjestyksen

52 §:n 1 momentissa, josta se siirrettiin saman sisältöisenä uuden eduskunnan työjärjestyksen 36 §:n 1 momenttiin. Sen sijaan valtiopäiväjärjestyksen 52 §:n 1 momentissa myös ollut säännöstä ministerien läsnäolo-oikeudesta valiokuntien kokouksissa ei enää katsottu tarpeelliseksi ottaa eduskunnan työjärjestykseen, vaan ministerit osallistuvat valiokuntien kokouksiin vain valiokunnan pyynnöstä.

Tiedusteluvaliokunnan tehtävän erityisluonne edellyttää, että valiokunnassa käsiteltävien asioiden salassapidosta ja siihen liittyvän vaiteliaisuusveloitteen noudattamisesta huolehditaan erityisen tarkasti. Tiedusteluvalvontavalioikunnan toimintaedellytysten varmistamiseksi ehdotetaan eduskunnan työjärjestyksen 17 §:ään otettavaksi erityissäännös, joka mahdollistaa laajan turvallisuusselvityksen hankkimisen kaikista tiedusteluvalvontavalioikunnan jäsenistä. Tiedusteluvalvontavalioikunnan työn luottamuksellisuuden säilyttämiseksi on tärkeää, että valiokunnan kokouksissa ei ole läsnä valiokunnan ulkopuolisia silloin, kun kokouksissa käsitellään salassa pidettäviä asioita. Tästä syystä ehdotetaan, että 36 §:n 1 momenttiin lisätään säännös, jonka mukaan tiedusteluvaliokunnan kokouksissa puhemies ja varapuhemiehet voivat olla läsnä vain, jos valiokunta niin erikseen päättää.

43 a §. Valiokunnan asiakirjojen julkisuus

Eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:n 2 momentin mukaan valiokunnan asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi merkittävää vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai pääoma- ja rahoitusmarkkinoille. Salassa pidettäviä ovat myös asiakirjat, jotka sisältävät tietoja liike- tai ammattisalaisuudesta taikka henkilön terveydentilasta tai hänen taloudellisesta asemastaan, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi merkittävää haittaa tai vahinkoa, jollei huomattava yhteiskunnallinen tarve vaadi niiden julkisuutta. Valiokunta voi muusta vastaavasta välttämättömästä syystä päättää, että jokin asiakirja on salassa pidettävä.

Valiokuntien asiakirjojen salassa pitämisen tarve voi johtua edellä todettujen perusteiden lisäksi siitä, että tiedon antaminen niistä voisi vaarantaa Suomen kansallista turvallisuutta. Jotta 43 a §:n säännökset kattaisivat myös tällaiset asiakirjat, puhemiesneuvosto ehdottaa, että momentin 1. virkkeen säännökseen lisätään kansallisen turvallisuuden vaarantamista koskeva maininta.

43 b §. Salassapitovelvollisuus tiedusteluvalvontavalioikunnan toiminnassa

Eduskunnan työjärjestykseen ehdotetaan lisättäväksi uusi 43 b §, jossa säädetään tiedusteluvalvontavalioikunnan toimintaan liittyvästä salassapitovelvollisuudesta. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi valiokunnan asiakirjoihin liittyvästä salassapitovelvollisuudesta ja 2 momentissa vaitiolovelvollisuudesta. Pykälän 3 momentti sisältää informatiivisen viittaussäännöksen rikoslakiin.

Perustuslain 50 §:n 3 momentin mukaan valiokunnan pöytäkirjat ovat julkisia, jollei välttämättömien syiden vuoksi eduskunnan työjärjestyksessä toisin säädetä tai valiokunta jonkin asian osalta toisin päättä. Valiokuntien pöytäkirjat voidaan yleensä laatia

siten, että niihin ei sisälly salassa pidettävää tietoa. Näin voidaan olettaa olevan pääsääntöisesti myös tiedusteluvalvontavaliokunnan pöytäkirjojen osalta. Jos pöytäkirja kuitenkin poikkeuksellisesti sisältäisi salassa pidettävää tietoa, valiokunta voisi edellä mainitun perustuslain säännöksen nojalla päättää sen salassapidosta. Tiedusteluvalvontavaliokunnan pöytäkirjojen julkisuudesta ei ole siten tarvetta säätää eduskunnan työjärjestyksessä.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan pöytäkirjat ovat siis julkisia siten kuin perustuslain 50 §:n 2 momentissa ja eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:n 1 momentissa säädetään. Ottaen huomioon valiokunnan käsittelemien asioiden luottamuksellisen luonteen pöytäkirjan liitteeksi otettavat asiakirjat, kuten selvitykset ja asiantuntijalausunnot, on kuitenkin tarvetta pitää pääsääntöisesti salassa. Tiedusteluvalvontavaliokunnan asiakirjojen salassa pitämisen tarve johtuu pääasiallisesti siitä, että tiedon antaminen niistä voisi vaarantaa Suomen kansallista turvallisuutta tai aiheuttaa merkittävää vahinkoa Suomen ulkosuhteille.

Tästä syystä puhemiesneuvosto ehdottaa, että uuden 43 b §:n 1 momentissa säädetään uusi kansallista turvallisuutta ja Suomen kansainvälisiä suhteita korostava peruste salassapidolle. Keskeisin muutos suhteessa työjärjestyksen 43 a §:ään olisi se, että kynnys salassapidolle madaltuisi. Kun vahinkoedellytyslauseke edellyttää olevan ilmeistä, ettei tiedon antamisesta aiheudu haittaa suojattaville eduille, olettamana on asiakirjan salassapito.

Pykälän 1 momentin mukaan tiedusteluvalvontavaliokunnan pöytäkirjan liitteet ja valiokunnan muut asiakirjat olisivat pääsääntöisesti salassa pidettäviä. Salassapitovelvollisuus ei kuitenkaan koskisi asiakirjaa, jos on ilmeistä, että tiedon antaminen siitä ei aiheuta merkittävää vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai vaaranna kansallista turvallisuutta. Salassa pidettävää asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saisi näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi.

Asiakirjan julkisuudesta vahinkoedellytyslausekkeen perusteella päättää valiokunta. Poikkeuksellisesti päätöksen asiakirjan antamisesta voisi tehdä myös valiokunnan sihteeri, mikäli asiakirjan julkisuutta koskeva ratkaisu on oikeudellisesti selvä esimerkiksi valiokunnan jo aiemmin tekemän vastaavan sisältöisen ratkaisun johdosta.

Säännöksessä mainittaisiin kaksi salassapitoperustetta, joihin liittyisi erilaiset vahinkoedellytykset. Nämä perusteet olisivat merkittävä vahinko Suomen kansainvälisille suhteille tai kansallisen turvallisuuden vaarantuminen. Perusteet olisivat samat kuin yleisesti valiokuntien asiakirjoja koskevassa 43 a §:ssä on säädetty, mutta erona olisi se, että molempia koskisi säännöksen alun julkisuuslain systematiikkaan perustuva ”jollei ole ilmeistä” eli salassapito-olettamaan perustuva vahinkoedellytyksen todennäköisyyttä koskeva määre.

Käytännössä säännöksen ero nykyisin valiokunnissa noudatettaviin menettelyihin on se, että tiedusteluvalvontavaliokunnan työ perustuisi oletttamaan asiakirjojen salassapidosta, eikä valiokunta lähtökohtaisesti tekisi päätöksiä vaiteliaisuudesta. Kuitenkin silloin, kun valiokunnassa on käsiteltyssä jokin täysistuntoon etenevä valtiopäiväasia,

valiokunta voisi tehdä päätöksen siitä, että valiokunnan asiakirjat ovat käsittelyn päätyttyä osittain tai kokonaan julkisia. Tällaisten asioiden käsittely olisi tiedusteluvalvontavaliokunnassa poikkeuksellista, mutta kuitenkin vuosittaista. Tällaisia asioita ovat ainakin tiedusteluvaltuutetun vuosikertomus, hallituksen talousarvioesitys, hallituksen vuosikertomus sekä valtioneuvoston julkisen talouden suunnitelma.

Säännöksessä mainittu kansallinen turvallisuus on yksi niistä perusteista, joka ihmisoi-
keussopimuksen 8 artiklan mukaan voi oikeuttaa puuttumisen yksityiselämän suojaan. Valtioilla on varsin laaja harkintamarginaali sen suhteen, millaisen toiminnan ne katsovat uhkaavan kansallista turvallisuuttaan. Myös Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla.

Säännöksessä mainitun kansallisen turvallisuuden käsitteen sisältö on laaja ja osaksi jäsentymätön. Lisäksi kansallisen turvallisuuden merkityssisältö muuttuu ja muotoutuu yhteiskunnallisen muutoksen mukana. Muun muassa tästä syystä kansallisen turvallisuuden käsite tulee saamaan tarkemman sisältönsä sitä vaarantavien uhkien ja toiminnan kautta. EIT on ratkaisukäytännössään katsonut, että ainakin sotilaallinen maanpuolustus, terrorismin torjunta ja laittoman tiedustelutoiminnan torjunta kuuluvat kansallisen turvallisuuden piiriin (mm. Klass v. Saksa, Weber ja Saravia v. Saksa).

Kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvat uhat voidaan jakaa siviililuonteisiin ja sotilaallisiin. Keskeisiä siviililuontoisia turvallisuusuhkia ovat ainakin terrorismi, ulkovaltojen Suomeen ja sen etuihin kohdistama vakoilu, joukkotuhousteiden ja kaksikäyttötuotteiden levittämispyrkimykset sekä sellainen kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus, joka pyrkii vaikuttamaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon tai soluttautumaan valtiorakenteisiin. Viime vuosina erityisesti tietoverkkoympäristössä tapahtuva rajat ylittävä vakoilu on noussut merkittäväksi uhaksi. Tällainen toiminta mahdollistaa suurten tietomäärien hankkimisen keskitetysti, mikä voi aiheuttaa korjaamatonta vahinkoa kohdevaltion turvallisuudelle ja sen eduille.

Ehdotetun säännöksen ilmaisu kansallinen turvallisuus tarkoittaisi yhtäältä sitä, ettei säännöksessä tarkoitettu uhkaava toiminta kohdistuisi ensisijaisesti kehenkään yksilönä, vaan yleisemmin valtioon tai yhteiskuntaan. Kyse olisi siten eräänlaisesta kollektiivisesta suojeluintressistä, joka saa sisältönsä yksittäisten kansalaisten perusoikeuksista. Kuitenkin yksityishenkilöön hänen virkansa tai asemansa vuoksi kohdistuva väkivallanteen uhka voisi olla säännöksessä tarkoitettua vaarantumista, jos sen perusteena on vaikuttaa valtioon tai yhteiskuntaan. Tällainen tilanne voisi olla silloin, kun uhka kohdistuu valtion ylimpään johtoon. Myös kansainväliseen kriisinhallinta- tai avunantotehtävään osallistuviin henkilöihin kohdistuva uhkaava toiminta voisi olla säännöksessä tarkoitettua. Tällaisiin tehtäviin osallistuminen on osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttamista.

Edellä yleisperusteluissa esitetyn mukaisesti puhemiesneuvosto ehdottaa uuden 43 b §:n 2 momentiksi säännöstä, jonka mukaan tiedusteluvalvontavaliokunnan jäsen, virkamies tai asiantuntija ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä taikka asiaa, josta valiokunta on tehnyt perustuslain 50 §:n 3 momentin mukaisen vaitiolopäätöksen. Säännöksen alku vas-

taisi julkisuuslain 23 §:n 1 momentin sääntelyä, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Vaitiolovelvollisuuden kohteena ovat sen mukaan ensinnäkin asiakirjan sisältämät tiedot, siltä osin kuin ne on pidettävä salassa. Olennaista on, että vaitiolovelvollisuus koskee myös tallentamatonta tietoa, mikäli tällainen tieto olisi asiakirjaan merkittynä salassa pidettävä. Säännöksen keskeinen merkitys on siinä, että asiakirjan salassapitoperuste määrittelee myös vastaavan asiakirjaan merkitsemättömän tai muuten tallentamattoman tiedon kuuluvaksi vaitiolovelvollisuuden piiriin. Tiedusteluvalvontavalio­kunnan työssä on luultavaa, että valiokunnan kuulemisessa tiedusteluviranomaiset ja tiedusteluvaltuutettu kertovat myös suullisesti valiokunnalle salassa pidettävää tietoa. Tiedustelutoiminnan luottamuksellisuuden vuoksi on välttämätöntä, että valiokunnan työn myötä ei synny tietovuotoja.

Tiedon kielletty paljastaminen voi tapahtua esimerkiksi kertomalla siitä suullisessa keskustelussa, selostamalla sitä puhelimitse tai puhumalla siitä muussa yhteydessä. Salassa pidettävää tietoa ei saa ilmaista myöskään kirjallisesti, piirroksina, digitaalisena tallenteena tai salakielellä taikka näyttämällä esimerkiksi puolustusvoimien sijoitukseen tai puolustuslaitteen käyttöön liittyvä seikka. Kiellettyä on myös tiedon passiivinen paljastaminen esimerkiksi siten, että laiminlyödään asianmukaiset toimenpiteet, jotka estävät sivullista saamasta haltuunsa vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa.

Säännöksen 1 momentin kiinteä yhteys ehdotettuun 2 momenttiin merkitsee käytännössä sitä, että yksittäinen kansanedustaja ei joutuisi vaikeaan tulkintatilanteeseen miettiessään, onko tieto salassa pidettävää ja vaitiolon alaista. Tiedusteluvalvontavalio­kunnan kaikki toiminta perustuisi olettamaan salassapidosta. Jos tietty asia ei olisi salassa pidettävä, valiokunta tekisi siitä nimenomaisen pöytäkirjattavan päätöksen.

Puhemiesneuvosto ehdottaa, että salassapitovelvollisuutta tiedusteluvalvontavalio­kunnan toiminnassa koskevaan säännökseen otetaan 3 momentiksi informatiivinen viittaussäännös rikoslakiin, jonka mukaan rangaistus salassapitorikoksesta ja salassapitorikkomuksesta säädetään rikoslain 38 luvun 1 ja 2 §:ssä. Säännös korostaa sitä, että tiedusteluvalvontavalio­kunnan jäsen voi syyllistyä vaitiolovelvollisuuttaan rikkoessaan rangaistavaan tekoon. Vaikka kyseinen viittaussäännös ehdotetaan otettavaksi tiedusteluvalvontavalio­kuntaa koskevien erityissäännösten yhteyteen, voivat myös muiden valiokuntien jäsenet syyllistyä vastaavalla tavalla rikoslain 38 luvun 1 ja 2 §:n mukaiseen salassapitorikokseen tai salassapitorikkomukseen toimiessaan esimerkiksi valiokunnan tekemän vaitiolopäätöksen vastaisesti.

Käsiteltäessä vaitiolovelvollisuuden rikkomiseen liittyviä kysymyksiä tulee ottaa huomioon kansanedustajan parlamentaarista koskemattomuutta koskevat perustuslain 30 §:n säännökset, joilla turvataan kansanedustajan oikeutta hoitaa edustajantointaan. Kyseisen pykälän 2 momentin mukaan kansanedustajaa ei saa asettaa syytteeseen eikä hänen vapauttaan riistää hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden tai asian käsitelyssä noudattamansa menettelyn johdosta, ellei eduskunta ole siihen suostunut 5/6:n määräenemmistöllä tehtävällä päätöksellä. Pykälän 3 momentin mukaan kansanedustajaa ei ennen oikeudenkäynnin alkamista saa pidättää tai vangita ilman eduskunnan suostumusta, ellei häntä painavista syistä epäillä syylliseksi rikokseen, josta säädetty lievin rangaistus on vähintään kuusi kuukautta vankeutta.

Voimaantulo

Voimaantulosäännöksessä säädetään eduskunnan työjärjestyksen muutoksen voimaantulosta. Tarkoitus on, että eduskunnan työjärjestyksen muutokset tulevat voimaan samanaikaisesti kuin laki tiedustelutoiminnan valvonnasta.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Yleistä

Tiedustelutoiminnan valvonnan uudistaminen on olennainen osa tiedustelulainsäädännön uudistushanketta. Sisäministeriön ja puolustusministeriön työryhmissä valmistellussa uudessa tiedustelulainsäädännössä ehdotetaan siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisille uusia merkittäviä tiedustelutehtäviä ja -toimivaltuuksia. Tämän vuoksi on tarpeellista uudistaa myös tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmä. Yksilön oikeusturvan takaamiseksi ja toiminnan luotettavuuden varmistamiseksi on välttämätöntä säännellä menettelyistä ja keinoista, joilla voidaan valvoa tiedusteluun liittyvien tiedonhankintakeinojen käyttöä tehokkaalla tavalla. Perusoikeuksien suoja sekä kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja Euroopan unionin oikeus edellyttävät tehokasta ja riippumatonta valvontaa ja yksilön oikeusturvajärjestelyjä (tiedustelutoiminnan valvonta -työryhmä, oikeusministeriön julkaisu 18/2017, s. 11-12).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien arviodessaan valvonnan tehokkuutta ja riippumattomuutta sekä oikeusturvajärjestelyjen riittävyttä antanut merkitystä myös parlamentaarille valvonnalle. Tuomioistuimen mukaan kansanedustuslaitoksen osallistumisella salaisten tarkkailutoimivaltuuksien valvontaan on demokratian suojelemisen kannalta merkitystä. Erilaisten oikeussuojakeinojen yhteisvaikutus voi olla riittävä eritoten valtion turvallisuutta koskevissa tilanteissa. Ihmisoikeustuomioistuin on korostanut erityisesti valvontaelimien tiedonsaantioikeuksien ja toimivaltuuksien merkitystä (ks. esim. Campbell v. Yhdistynyt Kuningaskunta; Leander v. Ruotsi; Segerstedt-Wiberg v. Ruotsi; Szabó & Vissy v. Unkari).

Käsittävänä olevalla puhemiesneuvoston ehdotuksella pyritään järjestämään uskottava ja toimiva tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta, jota hoitaa tehokkailla tiedonsaanti- ja toimivaltuuksilla varustettu tiedusteluvalvontavaliokunta. Parlamentaarisen valvonnan ja oikeusministeriössä valmistellun tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan on tarkoitus yhdessä muodostaa sellainen tehokas ja riippumaton tiedustelutoiminnan ulkoisen valvonnan kokonaisuus, joka vastaa perusoikeussuojan ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamia vaatimuksia.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan jäsenmäärä

Eduskunnan työjärjestyksessä annetaan perustuslain 52 §:n 1 momentin mukaan tarkempia säännöksiä valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä. Työjärjestys hyväksytään täysistunnossa lakiehdotuksen käsittelystä säädettyssä järjestyksessä ja julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa.

Eduskunnan työjärjestyksen 8 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että tiedusteluvalvontavaliokunnassa on 11 jäsentä. Ehdotuksen mukaan valiokunnassa ei olisi varajäseniä. Perustuslain 35 §:n 2 momentin mukaan valiokunnissa on tarpeellinen määrä varajäseniä. Koska varajäsenten valitsemista tiedusteluvaliokuntaan ei voida pitää tarpeellisenä, eduskunnan työjärjestyksessä voidaan perustuslain säännöksen estämättä säätää, että kyseisessä valiokunnassa on vain varsinaisia jäseniä.

Asiakirjojen salassapito ja vaitiolovelvollisuus

Ehdotuksessa esitetään muutettavaksi eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:ää siten, että valiokunnan asiakirjat olisivat salassa pidettäviä myös silloin, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi kansallista turvallisuutta. Lisäksi ehdotukseen sisältyy työjärjestyksen 43 a §:ää täydentävä säännösehdotus salassapito- ja vaitiolovelvollisuudesta tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminnassa (43 b §).

Valtiosääntöoikeudelliseen julkisuusperiaatteeseen kuuluvat perustuslain 50 §:ssä säädetty eduskuntatyön ja valtiopäiväasiakirjojen julkisuus, käsittelyn julkisuus osana perustuslain 21 §:ssä säädettyjä hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteita sekä perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvattu asiakirja- ja tallennejulkisuus viranomaistoiminnan avoimuuden keskeisenä takeena.

Asiakirja- ja tallennejulkisuudesta perusoikeutena säädetään perustuslain 12 §:n 2 momentissa. Periaate liittyy poliittisiin vapausoikeuksiin, erityisesti sananvapauteen. Riittävän julkisuuden takaaminen on edellytys yksilöiden mahdollisuudelle vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Julkisuus on myös vallankäytön ja viranomaistoiminnan kritiikin ja valvonnan edellytys. Julkisuuden rajoitukset on määriteltävä lailla tarkkarajaisesti, riittävän täsmällisesti ja niin, että rajoitusten olennainen sisältö käy ilmi laista. Viranomainen ei voi kohdistaa rajoituksia julkisuuteen esimerkiksi pelkästään määräyksen perusteella. Viranomaisen päätösvallan käytön on vastaavasti pysyttävä rajoituksia sisältävän lain rajoissa, eikä julkisuutta rajoittavaa säännöstä voida tulkita laajentavasti. Julkisuuden rajoittamisen tulee olla hyväksyttävää. Viranomaisen on rajoitusta soveltaessaan otettava huomioon myös rajoituksen laista ilmevä tarkoitus.

Yleiset säännökset viranomaisen tallenteiden julkisuudesta ja salassapidosta on sisällytetty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999). Perustuslakivaliokunta on korostanut pidättyvää suhtautumista siihen, että tietojen salassapitoa koskevia säännöksiä sijoitettaisiin erityislainsäädäntöön (ks. PeVL 25/2010 vp, s. 3, PeVL 2/2008 vp, s. 2, PeVL 13/2000 vp, s. 2).

Eduskunta ei valtioelimenä ole perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettu viranomainen, eikä julkisuuslakia sovelleta eduskunnan valtiopäivätoimintaan. Eduskunnan valtiopäivätoiminnan julkisuudesta säädetään perustuslain 50 §:ssä, jota konkretisoi eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:n säännös valiokunnan asiakirjojen julkisuudesta. Eduskunnan hallintoa, esimerkiksi kansliatoimikuntaa, on kuitenkin pidettävä perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuna viranomaisena, ja siinä noudatetaan soveltuvin osin samoja julkisuutta koskevia periaatteita kuin yleensä valtion hallinnossa (ks. myös HE 1/1998 vp, s. 99).

Perustuslain 50 §:n 2 momentin mukaan valiokunnan kokoukset eivät ole julkisia. Valiokunta voi kuitenkin määrätä kokouksensa julkiseksi siltä osin kuin valiokunta hankkii tietoja asian käsittelyä varten. Valiokunnan pöytäkirjat ja niihin liittyvät muut asiakirjat ovat julkisia, jollei välttämättömien syiden vuoksi eduskunnan työjärjestyksessä toisin säädetä tai valiokunta jonkin asian osalta toisin päättä.

Sekä perustuslain 12 §:n 2 momentissa että perustuslain 50 §:ssä ilmaistaan valtiosääntöisen julkisuusperiaatteen pääsääntöisyys edellyttämällä julkisuudesta poikkeamiselta välttämättömyyttä, ja perustuslain esitöissä viitattiin nimenomaisesti siihen, että välttämättömiä syitä arvioitaessa perustuslain 50 §:n tulkittaessa lähtökohtana tulisi pitää vastaavanlaisia syitä kuin 12 §:n 2 momentissa on vaadittu säädettäessä lailla rajoituksia viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuudelle (HE 1/1998 vp, s. 99). Perustuslakivaliokunta katsoi nimenomaisesti, että on asianmukaista yhdenmukaistaa valiokunta-asiakirjojen julkisuuden sääntelyä viranomaisasiakirjojen julkisuutta yleisesti koskevan 12 §:n 2 momentin kanssa (ks. PeVM 10/1998 vp, s.17/I). Valiokuntatyön asiakirjojen julkisuudesta säädettäessä tuleekin ottaa huomioon edellä todetut perustuslakiin liittyvät näkökohdat.

Perustuslain 50 §:n 2 momentin säännöksen perusteella tiedusteluvalvontavalikokunnan kokoukset eivät olisi lähtökohtaisesti julkisia. Valiokunnan asiakirjojen salassapidosta on saman perustuslain säännöksen mukaisesti mahdollista välttämättömistä syistä säätää. Perustuslaki ei edellytä, että eri valiokuntia koskeva sääntely on tältä osin yhdenmukaista, eikä siten estä säätämästä tiedusteluvalvontavalikokunnan asiakirjojen salassapidosta muusta valiokuntalaitoksesta poikkeavasti.

Tiedusteluvalvontavalikokunnan työ sisältää pääasiallisesti sellaisten asiakirjojen ja tietojen käsittelyä, joista tiedon antaminen vaarantaisi kansallista turvallisuutta tai aiheuttaisi merkittävää vahinkoa kansainvälisille suhteille. Valiokunnan toimintaedellytysten ja valvonnan tehokkuuden turvaamiseksi katsotaan välttämättömäksi säätää, että valiokunnan muut asiakirjat kuin pöytäkirjat ovat salassa pidettäviä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei aiheuta merkittävää vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai vaaranna kansallista turvallisuutta.

Puhemiesneuvoston ehdotukseen sisältyvä ehdotus eduskunnan päätökseksi eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Edellä olevan perusteella ja eduskunnan työjärjestyksen 6 §:n 1 momentin 7 ja 8 kohdan nojalla puhemiesneuvosto ehdottaa,

että eduskunnan työjärjestykseen tehdään seuraavat muutokset:

Eduskunnan päätös eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 52 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla,

muutetaan eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 7 §:n 1 momentti, 8 §:n 1 momentti, 17 §, 36 §:n 1 momentti ja 43 a §:n 2 momentti,

sellaisena kuin niistä on 7 §:n 1 momentti ja 8 §:n 1 momentti eduskunnan päätöksessä 609/2007, 17 § osaksi eduskunnan päätöksessä 1190/2006 ja 43 a §:n 2 momentti eduskunnan päätöksessä 10/2005, sekä

lisätään työjärjestykseen uusi 17 a, 31 b ja 43 b § seuraavasti:

7 § Valiokunnat

Eduskunnan pysyviä valiokuntia ovat suuri valiokunta sekä erikoisvaliokuntina perustuslakivaliokunta, ulkoasiainvaliokunta, valtiovarainvaliokunta, tarkastusvaliokunta, hallintovaliokunta, lakivaliokunta, liikenne- ja viestintävaliokunta, maa- ja metsätalousvaliokunta, puolustusvaliokunta, sivistysvaliokunta, sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta, talousvaliokunta, *tiedusteluvalvontaval*iokunta, tulevaisuusvaliokunta, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ja ympäristövaliokunta.

8 § Valiokuntien jäsenmäärä

Suuressa valiokunnassa on 25 jäsentä ja 13 varajäsentä. Pysyvissä erikoisvaliokunnissa on 17 jäsentä ja 9 varajäsentä. Valtiovarainvalio-

kunnassa on kuitenkin 21 jäsentä ja 19 varajäsentä, tarkastusvaliokunnassa 11 jäsentä ja 6 varajäsentä sekä tiedusteluvalvontavaliokunnassa 11 jäsentä.

17 §

Valiokuntien asettaminen

Eduskunta asettaa pysyvät valiokunnat viipymättä kokoonnuttuaan vaalikauden ensimmäisille valtiopäiville. Valiokunta voidaan asettaa puhemiesneuvoston ehdotuksesta uudelleen valtioneuvoston tultua eduskuntavaalien jälkeen nimitetyksi.

Tiedusteluvalvontavaliokunta asetetaan kuitenkin vasta sen jälkeen, kun valtioneuvosto on eduskuntavaalien jälkeen tullut nimitetyksi. Ennen tiedusteluvalvontavaliokunnan asettamista puhemies hankkii valiokunnan jäseniksi ehdotetuista edustajista turvallisuusselvityslaissa (726/2014) tarkoitetun laajan turvallisuusselvityksen.

17 a §

Valiokuntien järjestäytyminen

Valiokunnan tulee järjestäytyä viipymättä sen jälkeen, kun se on asetettu.

Valiokunta valitsee keskuudestaan toimikaudekseen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Vaalissa noudatetaan soveltuvin osin puhemiehen vaalista annettuja säännöksiä, jollei valiokunta yksimielisesti toisin päättä. Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan vaalien tuloksesta ilmoitetaan eduskunnalle.

Valiokunnan ensimmäisen kokouksen kutsuu koolle iältään vanhin jäsen. Hän johtaa puhetta, kunnes puheenjohtaja on valittu.

Jos valiokunnan puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja ovat esteellisiä

käsittlemään asiaa tai estyneitä osallistumaan valiokunnan kokoukseen, valitaan valiokunnalle tilapäinen puheenjohtaja. Vaali toimitaan samalla tavoin kuin puheenjohtajan vaali.

Muiden eduskunnan toimielinten järjestäytymisessä noudatetaan soveltuvien osin, mitä tässä pykälässä säädetään.

31 b § Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävät ja vireillepano-oikeus

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävänä on toimia siviili- ja sotilas-tiedustelutoiminnan parlamentaarisenä valvojana.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tulee parlamentaarista valvontatehtäväänsä hoitaessaan

1) seurata ja arvioida tiedustelutoiminnan painopisteitä;

2) arvioida tiedustelutoiminnan tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta;

3) valvoa ja edistää lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa;

4) käsitellä tiedusteluvaltuutetun kertomukset.

Tiedusteluvalvontavaliokunnalla on oikeus omasta aloitteestaan ottaa käsiteltäväkseen toimialaansa kuuluva asia sekä laatia siitä mietintö täysistunnolle, jos valiokunta katsoo asian merkityksen sitä vaativan.

36 § Läsnaolo-oikeus valiokunnan kokouksessa

Puhemies ja varapuhemiehet saavat olla läsnä valiokuntien kokouk-

sisä. Tiedusteluvalvontavaliokunnan kokouksissa puhemies ja varapuhemiehet saavat kuitenkin olla läsnä vain, jos valiokunta niin erikseen päättää.

43 a §

Valiokunnan asiakirjojen julkisuus

Valiokunnan asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi merkittävää vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai pääoma- ja rahoitusmarkkinoille *taikka vaarantaisi kansallista turvallisuutta*. Salassa pidettäviä ovat myös asiakirjat, jotka sisältävät tietoja liike- tai ammatissalaisuudesta taikka henkilön terveydentilasta tai hänen taloudellisesta asemastaan, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi merkittävää haittaa tai vahinkoa, jollei huomattava yhteiskunnallinen tarve vaadi niiden julkisuutta. Valiokunta voi muusta vastaavasta välttämättömästä syystä päättää, että jokin asiakirja on salassa pidettävä.

43 b §

Salassapitovelvollisuus tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminnassa

Tiedusteluvalvontavaliokunnan pöytäkirjan liitteet ja valiokunnan muut asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei aiheuta merkittävää vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai vaaranna kansallista turvallisuutta. Asiakirjan julkisuudesta päättää valiokunta. Tiedon julkisesta asiakirjasta voi antaa myös valiokunnan sihteeri.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan jäsen, virkamies tai asiantuntija ei saa 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 vai tiolopäätöksen.

Rangaistus salassapitorikoksesta ja salassapitorikkomuksesta säädetään rikoslain 38 luvun 1 ja 2 §:ssä.

Voimaantulosäännös

Tämä eduskunnan päätös tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tiedustelun parlamentaarinen valvonta -työryhmä

Säännösehdotukset oikeusministeriön työryhmän lakiehdotukseen laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta

Yleistä

Eduskunnan pääsihteeri Maija-Leena Paavola asetti 23.12.2016 tiedustelun parlamentaarinen valvonta -työryhmän valmistelemaan siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan valvontajärjestelmään liittyvät eduskuntaa koskevat säännökset.

Työryhmä ehdottaa, että tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa varten perustetaan eduskuntaan uusi tiedusteluvalvontavaliokunta -niminen erikoisvaliokunta. Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävänä olisi arvioida tiedustelutoiminnan painopisteitä sekä toiminnan tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta sekä valvoa ja edistää lainmukaisuutta ja perus- ja ihmisoikeuksien noudattamista tiedustelutoiminnassa.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan perustaminen edellyttää, että eduskunnan työjärjestykseen tehdään uudentyyppisen valiokunnan perustamisesta aiheutuvat muutokset. Lisäksi tarvitaan muun muassa tiedusteluvalvontavaliokunnan laajaa tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset, jotka ehdotetaan sisällytettäväksi oikeusministeriön työryhmän valmistelemaan ehdotukseen laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta.

Työryhmä ehdottaa, että oikeusministeriön työryhmän valmistelemaan ehdotukseen laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta otetaan tiedusteluvalvontavaliokunnan laajaa tiedonsaantioikeutta sekä tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvaltuutetun yhteistyötä koskevat säännökset.

Työryhmä on sijoittanut esittämänsä säännösehdotukset oikeusministeriön työryhmän mietinnön lopussa olevaan lakiehdotukseen ja muuttanut samalla lakiehdotuksen pykälänumeroinnin. Lakiehdotukseen tekemänsä lisäys- ja muutosehdotukset työryhmä on merkinnyt kursivilla.

Työryhmä esittää seuraavassa vain niiden pykälien yksityiskohtaiset perustelut, joihin ehdotetaan lisäyksiä tai muutoksia. Lukuun ottamatta kokonaan uusia 3 ja 4 §:ää yksityiskohtaiset perustelut on laadittu siten, että oikeusministeriön työryhmän esittämiin perusteluihin on tehty vain työryhmän esittämiin lisäys- tai muutosehdotuksiin liittyviä muutoksia. Muilta osin työryhmä yhtyy oikeusministeriön työryhmän esittämiin perusteluihin.

Yksityiskohtaiset perustelut

2 §. *Tiedustelutoiminnan valvonta ja valvontatoimielimet.* Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin tiedustelutoiminnan valvonnan käsite. Tiedustelutoiminnan valvonnalla tarkoitettaisiin siviili- ja sotilastiedustelun parlamentaarista valvontaa ja laillisuusvalvontaa. Säännöksessä tarkoitettu laillisuusvalvonta olisi ulkoista laillisuusvalvontaa. Lakiehdotus tarkoittaisi siten siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisista riippumattoman ja organisatorisesti kokonaan ulkopuolisen laillisuusvalvonnan järjestämistä. Yleisesti laillisuusvalvonnalla tarkoitetaan oikeusjärjestykseen kuuluvien voimassa olevien oikeusnormien noudattamisen valvontaa.

Pykälän 2 momentissa nimettäisiin tiedustelun valvontaa harjoittavat toimielimet, jotka olisivat eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta ja tiedusteluvaltuutettu. Tiedusteluvalvontavaliokunta harjoittaisi siviili- ja sotilastiedustelun parlamentaarista valvontaa siten kuin lakiehdotuksen 1 §:ssä ja 2 luvussa sekä eduskunnan työjärjestyksessä erikseen säädettäisiin.

Lakiehdotuksessa ehdotettaisiin perustettavaksi uusi laillisuusvalvoja, tiedusteluvaltuutettu. Lakiehdotuksella järjestettäisiin siten tiedustelutoiminnan ulkoinen laillisuusvalvonta perustamalla uusi erityisvaltuutetun virka. Tällä järjestelyllä ei muutettaisi muiden laillisuusvalvojen tehtäviä ja toimivaltuuksia. Uuden laillisuusvalvontaviranomaisen perustaminen olisi tarpeen tiedustelutoiminnan erityisluonteeseen vuoksi. Myös vaatimus valvonnan tehokkuudesta ja riippumattomuudesta perustelee tiedusteluvaltuutetun viran perustamista. Tiedusteluvaltuutetulle säädettäisiin lailla vahvat toimivaltuudet sekä riippumaton ja itsenäinen asema.

Tiedusteluvaltuutettu valvoisi siviili- ja sotilastiedustelun lainmukaisuutta siten kuin lakiehdotuksen 1 §:ssä ja 3 luvussa säädettäisiin. Tiedusteluvaltuutettu valvoisi vain 1 §:ssä määriteltäviä siviili- ja sotilastiedustelua. Suojelupoliisin toimivaltuudet poliisilain 5 luvun perusteella jäisivät tämän valvonnan ulkopuolelle. Lakiehdotuksella ei muutettaisi poliisilain 5 luvun mukaisten toimivaltuuksia valvontaa. Muukin poliisi kuin suojelupoliisi voi käyttää poliisilain 5 luvun mukaisia valtuuksia eikä olisi perusteltua, että valvonta olisi eri tavoin järjestettyä silloin kun suojelupoliisi käyttää näitä valtuuksia.

3 §. *Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeudet.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeuksista. Tiedonsaantioikeuksien tulee olla laajat, jotta tiedusteluvalvontavaliokunnalla on mahdollisuudet hoitaa valvontatehtävänsä tehokkaasti ja asianmukaisesti. Tiedustelutoiminnassa on pääsääntöisesti kyse salassa pidettävistä tiedoista, joihin kuitenkin ulkoisen valvonnan toimielimillä täytyy olla pääsy. Ehdotettu säännös vastaisi tiedusteluvaltuutetulle 8 §:ssä ehdotettavia tiedonsaantioikeuksia.

Tiedusteluvalvontavaliokunnalla on samat perustuslain 47 §:n 1 momentin mukaiset tiedonsaantioikeudet kuin muillakin eduskunnan valiokunnilla. Pykälän alkuun ehdotetaan otettavaksi tätä tarkoittava viittaussäännös. Perustuslain perustelujen mukaan eduskunnan tiedonsaantioikeus sisältää yhtäältä valtioneuvoston velvollisuuden omaloitteisesti toimittaa eduskunnan tarvitsemat tiedot ja toisaalta velvollisuuden toimittaa eduskunnan pyytämät tiedot (HE 1/1998 vp. s. 97). Perustuslain 47 §:n 1 momentin

tiedonsaantioikeuden katsotaan olevan ns. yleinen tiedonsaantioikeus (vrt. perustuslain 47 §:n 3 momenttiin sisältyvät rajoitukset), joka ei riipu esimerkiksi tietojen tai asiakirjojen salaisuudesta, vaan siitä mitä asioiden käsittelyssä tarvitaan (vrt. PeVM 6/2000 vp. s. 2).

Eduskunnan yleisten tiedonsaantioikeuksien lisäksi valiokunnalle ehdotetaan tiedonsaantioikeuksia, joiden nojalla valiokunta voisi salassapitosäännösten estämättä saada parlamentaarisen valvontatehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemiaan tietoja suoraan viranomaisilta, kuten tiedusteluviranomaisilta ja tiedusteluvaltuutetulta, sekä muilta julkista tehtävää hoitavilta. Tiedusteluvalvontavaliokunta voisi siis harkintansa mukaisesti pyytää tietoja viranomaisten ohella myös muilta julkista tehtävää hoitavilta. Valiokunnalle ehdotetut tiedonsaantioikeudet ovat tarpeen, jotta valiokunnan valvonta voi ulottua myös toimintaan, jota ulkopuoliset tahot hoitavat lain nojalla.

Tiedustelutoimintaa harjoittavat pääsääntöisesti viranomaiset, mutta tiettyjä rajattuja tehtäviä ehdotetaan tiedustelutoimintaa koskevissa hallituksen esityksissä (HE /2017 ja HE /2017) annettavaksi viranomaiskoneiston ulkopuolisten tahojen hoidettavaksi. Tiedusteluviranomaisille esitetään esimerkiksi oikeutta saada tietoliikenteen kohdentamiseen tarvittavia tietoja muun muassa teleyrityksiltä ja tiedonsiirtäjiltä ja oikeutta saada yksityisiltä toimijoilta apua kytkentöjen tekemisessä. Siviilitiedustelutyöryhmän mietinnössä kuvataan yksityisten toimijoiden tehtäviä tietoliikennetiedustelussa esimerkiksi seuraavasti: "Tietoliikennetiedustelun toteuttaminen edellyttäisi, että viestintäverkon rajan ylittävään osaan olisi ennakoon rakennettu liittynät. Liityntöjen rakentaminen tapahtuisi niiden yritysten myötävaikutuksella, jotka omistavat tai hallitsevat viestintäverkon rajan ylittävää osaa. Kun tietoliikennetiedusteluun olisi saatu tuomioistuimen lupa, tehtäisiin luvankumaiseen viestintäverkon osaan kytkentä. Kytkenän tekemisellä luvankumaisessa viestintäverkon osassa kulkeva tietoliikenne ohjautuisi suodatukseseen. Kytkenän tekijänä ja luvankumaisen tietoliikenteen luovuttajana olisi Suomen Erillisverkot Oy. Tehtävä olisi osoitettu tiedusteluviranomaisista riippumattomalle taholle sen varmistamiseksi, että ne eivät saa laajempaa pääsyä tietoliikenteeseen kuin tuomioistuimen lupapäätös sallii." (Siviilitiedustelutyöryhmän mietintö s. 139 - 140).

Tiedonsaantioikeus kattaisi kaikki viranomaisen tai muun julkista tehtävää hoitavan hallussa olevat tiedustelutoiminnan valvontaan tarvittavat tiedot. Tiedonsaantioikeus kohdistuisi viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien hallussa oleviin asiakirjoihin ja tietoihin. Tietoja voitaisiin hankkia paitsi kirjallisesti myös suullisesti. Tiedusteluvalvontavaliokunta voisi tietojen saamiseksi myös kuulla valitsemiaan asiantuntijoita, vastuuministeriöitä ja -virkamiehiä ja muita tarpeelliseksi katsomiaan tahoja. Valiokunnalle olisi annettava viranomaisen tai muun julkista tehtävää hoitavan hallussa olevat tiedot.

Valiokunnalle ei ehdoteta vastaavanlaista oikeutta tehdä tarkastuksia viranomaisten tai muiden julkista tehtävää hoitavien toimitiloissa kuin 10 §:ssä ehdotetaan tiedusteluvaltuutetulle. Tarvittaessa valiokunta voisi pyytää tiedusteluvaltuutettua tekemään tarkastuksen tai hankkimaan muulla tavoin valiokunnan tarvitsemat tiedot. Valiokunnan oikeudesta saada selvityksiä säädettäisiin lakiehdotuksen 4 §:ssä.

Valiokunnan tiedonsaantioikeudet määrittäisivät tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävien kautta. Valiokunta voisi siten pyytää eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:n 2 momentin mukaisia tehtäviään varten tarvitsemiaan tietoja sekä muitakin tietoja, joita valiokunta katsoo tarvitsevansa eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:n 1 momentissa tarkoitettussa parlamentaarisessa valvonnassaan. Valiokunnalla olisi itsenäinen harkintavalta sen suhteen, mitä tietoja se katsoo tarvitsevansa käsiteltävänänsä olevan asian selvittämiseksi ja ratkaisemiseksi.

Pykälässä todettaisiin nimenomaisesti, ettei salassapitovelvollisuus rajoittaisi tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeutta. Tällainen tiedonsaantioikeus edellyttäisi tiedusteluvalvontavaliokunnan jäsenten, virkamiesten ja asiantuntijoiden vaitiolovelvollisuutta sellaisista seikoista, joista tiedon antaminen vaarantaisi Suomen kansallista turvallisuutta tai jotka muutoin ovat salassa pidettäviä. Eduskunnan työjärjestykseen ehdotetaan otettavaksi erityiset säännökset tiedusteluvalvontavaliokunnan asiakirjojen salassapidosta ja tiedusteluvalvontavaliokunnan jäsenten, virkamiesten ja asiantuntijoiden vaitiolovelvollisuudesta. Tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminnassa tulee kiinnittää korostettua huomiota salassapitonäkökohtiin. Tiedusteluvalvontavaliokunnan saamien, käsittelemien ja tuottamien tietojen säilyttäminen tulee järjestää asianmukaisesti. Valiokunnan kokoukset ja tapaamiset tulee tarpeen mukaan järjestää valiokunnan käsittelemien asioiden edellyttämän suojaustason mukaisissa tiloissa. Tiedusteluvalvontavaliokunnalla tulisi olla myös oma erillinen, suljettu tietojärjestelmänsä.

4 §. Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan oikeus saada selvitys. Pykälässä säädettäisiin tiedusteluvalvontavaliokunnan oikeudesta saada selvityksiä. Tiedusteluvalvontavaliokunnalla on samanlainen oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitettu selvitys toimialansa kuuluvasta asiasta kuin muillakin eduskunnan valiokunnilla. Tästä ehdotetaan otettavaksi viittaussäännös pykälän alkuun. Lisäksi tiedusteluvalvontavaliokunnalle ehdotetaan oikeutta saada tiedusteluvaltuutetulta ja muilta viranomaisilta, kuten tiedusteluviranomaisilta, sekä muilta julkista tehtävää hoitavilta tehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa selvitykset.

Tiedusteluvalvontavaliokunta voisi pyytää toimialansa koskevan selvityksen perustuslain 47 §:n 2 momentin mukaisesti valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä. Lisäksi valiokunnalla olisi mahdollisuus pyytää tehtäviensä hoitamiseksi tarpeelliseksi katsomiaan selvityksiä tiedusteluvaltuutetulta, tiedusteluviranomaisilta ja muilta viranomaisilta. Valiokunnalla olisi myös oikeus saada tarvitsemiaan selvityksiä muilta julkista tehtävää hoitavilta, joita voivat olla esimerkiksi teleyritykset. Tarvittaessa valiokunta voisi pyytää tiedusteluvaltuutettua tekemään tai hankkimaan valiokunnalle tarvittavat selvitykset.

Selvityksiä voitaisiin pyytää tilanteissa, joissa ei ole olemassa valmista tietoa vaan joissa sitä pitäisi erikseen koostaa ja tuottaa. Valiokunta voisi pyytää selvityksen esimerkiksi seikoista, jotka eivät sellaisinaan ilmene tiedoista, jotka valiokunnalle on annettu lakiehdotuksen 3 §:n perusteella. Selvitys voisi koskea myös muita tietoja, joista valiokunnan olisi tarpeen saada selkoa tehtäviensä hoitamiseksi. Käytännössä kysymys voisi olla esimerkiksi valiokunnan oikeudesta saada selvityksiä tiedusteluviranomaisten

käytännöistä, joilla olisi merkitystä toiminnan tarkoituksenmukaisuuden tai asianmukaisuuden arvioinnin kannalta. Valiokunta päättäisi itsenäisesti tarpeellisiksi katsomiensa selvitysten pyytämisestä.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan työn kannalta tärkeiden tietojen ja selvitysten saanti olisi pitkälti riippuvainen tiedusteluvaltuutetun toiminnasta. Tiedusteluvaltuutetun resurssien riittävyyttä pohdittaessa tulee ottaa huomioon myös tiedusteluvaltuutetun mahdollisuudet avustaa valiokunnan tiedonsaannissa omien laillisuusvalvontaan liittyvien tehtäviensä ohessa.

7 §. Tehtävät. Pykälässä säädettäisiin tiedusteluvaltuutetun tehtävistä. Pykälän 1 momentissa avattaisiin erityisin luetelmakohdin valtuutetun tehtäväkenttää. Momentti sisältäisi johdannossaan kuitenkin myös yleisen määreen tiedusteluvaltuutetun tehtävästä tiedustelutoiminnan laillisuuden valvojana.

Momentin 1 kohdan mukaan valtuutetun tehtävänä olisi valvoa lain noudattamista tiedustelumenetelmien käytössä. Tässä tarkoituksessa valtuutettu esimerkiksi valvoisi tiedustelumenetelmien käyttöön liittyvien tuomioistuinlupien noudattamista. Valtuutettu seuraisi myös muun ohella ilmoittamisvelvollisuuksia, tietojen hävittämistä ja tietojen siirtämistä koskevien säännösten toteutumista.

Siviilitiedustelussa tiedustelumenetelmillä tarkoitettaisiin poliisilain 5 a luvussa mainittuja keinoja sekä laissa tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa tarkoitettua tietoliikennetiedustelua. Tiedustelumenetelmiä olisivat telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen tarkkailu (tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta ja tekninen laitetarkkailu), teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, peitetoiminta, valeosto ja tietolähdetoiminta. Näitä tiedonhankintakeinoja voidaan käyttää salassa niiden kohteilta. Tiedustelumenetelmiä olisivat lisäksi paikkatiedustelu, jäljentäminen ja lähetyksen pysäyttäminen jäljentämistä varten samoin kuin tietoliikennetiedustelu. Tietoliikennetiedustelu olisi keskeinen uudentyyppinen toimivaltuus, jonka valvontaan tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

Sotilastiedustelussa käytettäviä tiedustelumenetelmiä olisivat puolestaan sotilastiedustelusta annetun lain 4 ja 5 luvuissa säädetty toimivaltuudet. Lain 4 luvussa säädettyjä tiedustelumenetelmiä olisivat tarkkailu ja suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta, tekninen laitetarkkailu, telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, peitetoiminta, tietolähdetoiminta, valeosto, paikkatiedustelu, jäljentäminen, lähetyksen jäljentäminen, lähetyksen pysäyttäminen jäljentämistä varten, radiosignaalitiedustelu ja ulkomaan tietojärjestelmätiedustelu. Sotilastiedustelusta annetun lain 5 luvussa säädetään tietoliikennetiedustelusta. Sotilastiedustelussa käytetään myös muita tiedustelumenetelmiksi luettavia tiedonhankintakeinoja, kuten avointen lähteiden tiedustelua, joista ei ole kuitenkaan katsottu tarpeen säätää erikseen.

Momentin 2 kohdan mukaan tiedusteluvaltuutetun tulisi valvoa myös perustuslain turvaamien perusoikeuksien sekä Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista tiedustelutoiminnassa. Salassa käytettävillä tiedustelumenetelmillä puututaan yksilön perusoikeuksiin, erityisesti yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Tämän vuoksi tiedustelutoiminnan valvonnassa perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on keskeisellä sijalla, ja tämän on perusteltua näkyä myös tiedusteluvaltuutetun tehtäväluettelossa.

Momentin 3 kohdassa säädettäisiin, että tiedusteluvaltuutetun tulisi edistää oikeusturvan toteutumista ja siihen liittyviä hyviä käytäntöjä tiedustelutoiminnassa. Ehdotetussa laissa säädettäisiin erikseen yksilöiden oikeudesta tehdä tiedusteluvaltuutetulle kanteluita ja tutkimispyyntöjä. Valtuutettu vastaanottaisi siten yksittäisten henkilöiden oikeusturvakysymyksiä käsiteltäväkseen ja ratkaistavakseen.

Momentin 4 kohdan mukaan tiedusteluvaltuutetun tehtävänä olisi myös seurata ja arvioida toimialallaan lainsäädännön toimivuutta. Valtuutettu voisi tehdä toimivaltaisille ministeriöille tarpeelliseksi katsomiaan kehittämisehdotuksia. Lainsäädännön toimivuuden tarkastelu on keskeistä eritoten siksi, että siviili- ja sotilasviranomaisen tiedustelutoimintaan säädettäisiin uutta lainsäädäntöä ja uusia toimivaltuuksia. Valtuutettu voisi nostaa esille lainsäädännössä ja sen tulkinnassa havaitsemiaan puutteita ja ongelmia sekä tehdä ehdotuksia näiden korjaamiseksi. Tehtävät painottuisivat tässä suhteessa ennaltaehkäiseviin ja periaatteellisiin toimenpiteisiin, jotka liittyvät lainsäädännön, järjestelmien ja menettelyjen kehittämiseen.

Tiedusteluvaltuutettu määritteli valvontatoimintansa kulloisetkin painopistealueet tilanteen ja valvontatarpeiden mukaisesti. Tiedusteluvaltuutetun harjoittama laillisuusvalvonta kytkeytyisi lähelle operatiivista toimintaa. Valvonta olisi yksityiskohdista ja yksittäistapauksia koskevaa operatiivisen toiminnan valvontaa. Tiedusteluvaltuutetun toiminnassa on kuitenkin tärkeää säilyttää ulkoisen laillisuusvalvojan rooli.

Tiedusteluvaltuutetun tulisi toimia tarpeen mukaan yhteistyössä muiden laillisuusvalvojen ja sisäisen valvonnan sekä tiedusteluvalvontavaliokunnan kanssa. Valtuutettu voisi järjestää tiedustelutoiminnan laillisuusnäkökohtiin liittyvää koulutusta tiedusteluviranomaisille ja muille alan julkista tehtävää hoitaville tahoille. Valtuutettu voisi seurata toimialallaan kansainvälistä kehitystä ja pitää tehtäviensä hoitamisen kannalta tarpeellisessa määrin yhteyttä myös muiden maiden valvontaviranomaisiin.

Tiedusteluvaltuutetun harjoittama valvonta olisi sekä ennakollista, reaaliaikaista että jälkikäteistä valvontaa. Esimerkiksi signaalitiedustelun valvonnan tehokkuus edellyttää valvonnalta reaaliaikaisuutta. Ennakollinen ja reaaliaikainen valvonta ei saisi kuitenkaan muodostua riskitekijäksi operatiiviselle tiedustelutoiminnalle tai valtuutetun harjoittamalle jälkikäteiselle valvonnalle.

Lakiehdotuksessa säädettäisiin valtuutetulle tehtäviensä toteuttamiseksi laajat ja vahvat toimivaltuudet. Valtuutetulla olisi muun ohella laajat tiedonsaantioikeudet, tarkastusoikeus sekä oikeus määrätä tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä ja lopettamisesta sekä lainvastaisesti hankittujen tietojen hävittämisestä. Valtuutettu voisi myös antaa suosituksia, ohjeita, neuvoja ja lausuntoja sekä tehdä aloitteita. Valtuutettu

voisi esimerkiksi avustaa sisäisen laillisuusvalvonnan tarkastussuunnitelmien laatimisessa ja antaa lausuntoja tiedusteluviranomaisille lainmukaisuuskysymyksistä. Kante-luihin ja tutkimispyyntöihin vastaaminen olisi keskeinen osa tiedusteluvaltuutetun toi-mintaa.

Pykälän 2 momentin mukaan tiedusteluvaltuutetun tehtävänä olisi avustaa eduskun-nan tiedusteluvalvontavaliokuntaa parlamentaarisessa valvonnassa tarvittavien tieto-jen ja selvitysten hankkimisessa. Tiedusteluvaltuutetun ja tiedusteluvalvontavaliokun-nan kiinteä yhteistyö on keskeinen edellytys valvontatoimen kokonaisuuden tehokkuu-delle ja toimivuudelle. Tiedusteluvaltuutetulla on käytössään sellaisia keinoja (kuten tarkastusten tekeminen) tietojen ja selvitysten saamiseen, joita tiedusteluvalvontava-liokunnalla ei ole. Jotta tiedusteluvalvontavaliokunta saa käyttöönsä kaikki tarvitse-mansa tiedot ja selvitykset, on tärkeää, että tiedusteluvaltuutettu auttaa tarvittaessa valiokuntaa tietojen ja selvitysten hankinnassa.

17 §. Muut toimenpiteet. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi selvyiden vuoksi erikseen eräistä tiedusteluvaltuutetun toimenpiteistä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tiedusteluvaltuutetun oikeudesta saattaa valvotta-van tietoon käsityksensä. Säännöksen perusteella tiedusteluvaltuutettu voisi muissakin tapauksissa kuin lakiehdotuksen 16 §:ssä ehdotetun huomautuksen tilanteissa, saattaa valvottavien tietoon näkemyksiään. Käsityksessä tiedusteluvaltuutettu esittäisi näke-myksensä lainmukaisesta menettelystä ja kiinnittäisi valvottavan huomiota lain tai hy-vän hallintotavan vaatimukseen tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Käsitys voisi siten sisältää valtuutetun tekemiä laintulkintoja ja -tulkinta-ohjeita. Lisäksi käsitys voisi sisältää ohjauksen antamista lain tai hyvän hallintotavan mukaisesta tiedustelutoiminnasta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistä-misestä tiedustelutoiminnassa.

Käsitys voisi sisältää valvottavaan kohdistuvaa moitetta, joka olisi kuitenkin lievempää kuin lakiehdotuksen 16 §:ssä esitetty huomautus. Säännös vastaisi osittain eduskunnan oikeusasiamiehellä olevaa oikeutta käsityksen antamiseen sekä valtioneuvoston oi-keuskanslerilla olevaa oikeutta huomion kiinnittämiseen lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn.

Pykälän 2 momentissa tiedusteluvaltuutetulle säädettäisiin velvollisuus laillisuusval-vonnassaan tekemien merkittävien havaintojen saattamiseen eduskunnan tiedustelu-valvontavaliokunnan käsiteltäväksi. Tämä täydentäisi lakiehdotuksen 18 §:ssä tiedus-teluvaltuutetulle ehdotettua velvollisuutta vuosikertomuksen antamiseen ja mahdollis-taisi sen, että tiedusteluvaltuutettu vie oma-aloitteisesti merkittäviä valvonta-asioita tiedusteluvalvontavaliokunnan käsiteltäviin.

Säännöksen tarkoittamia havaintoja voisi tulla esille tiedusteluvaltuutetun tehtäväken-tän kaikilta osa-alueilta ja hänen käytettävissään olevien kaikkien toimivaltuuksien käytön seurauksena. Myös kantelut ja tutkimispyynnöt saattaisivat johtaa merkittäviin havaintoihin tiedustelutoiminnan laillisuudesta. Tiedusteluvaltuutetun tulisi ilmoittaa kaikki merkittäviksi arvioimansa valvontahavainnot parlamentaariselle valvontaeli-melle. Tällaisia merkittäviä ajankohtaisia valvontahavaintoja olisivat aina tiedustelu-

valtuutetun lakiehdotuksen 14 §:n nojalla tekemät tiedustelumenetelmän keskeyttämis- tai lopettamismääräykset sekä lainvastaisesti hankittujen tietojen hävittämismääräykset. Muutoin merkittävyyttä voitaisiin arvioida esimerkiksi sen suhteen, miten oleellisia kyseiset havainnot olisivat tiedusteluvaltuutetun ja tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävien ja toimivaltuuksien kannalta.

18 §. Kertomukset. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi tiedusteluvaltuutetulle velvollisuus vuosikertomuksen antamiseen eduskunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle. Kertomuksessa tulee käsitellä tiedusteluvaltuutetun toimintaa kertomusvuonna. Kertomuksen tulee kattaa valtuutetun tehtäväkenttä ja toimivaltuuksien ala kokonaisuudessaan. Kertomuksessa tulee lisäksi kuvata kunkin toimintavuoden laillisuusvalvonnan mahdolliset painopistealueet. Vuosikertomuksen tulee sisältää valtuutetun havaintoja lain noudattamisen tilasta tiedustelutoiminnassa sekä arviointia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta tiedustelutoiminnassa samoin kuin selvitystä mahdollisista oikeusturvaongelmista ja lainsäädäntöpuutteista. Valtuutettu voisi tehdä kertomuksessaan ehdotuksia havaitsemiensa puutteiden poistamiseksi ja ongelmien korjaamiseksi sekä esittää toimialaansa koskevia kehittämisajatuksia. Kertomuksessa esitettäisiin lisäksi keskeisiä tietoja valtuutetun kertomusvuonna laatimista tai pyytämistä selvityksistä sekä valtuutetulle tehdyistä kanteluista ja tutkimispyynnöistä. Vuosikertomuksen painotusten ja sisällön yksityiskohtien määrittely olisi tiedusteluvaltuutetun itsenäisessä harkinnassa.

Tiedustelutoiminnan luonteen vuoksi valvontatoiminnan julkisessa raportoinnissa ei voitaisi antaa kovin yksityiskohtaista tietoa tiedustelutoiminnasta ja laillisuusvalvonnan tehdyistä havainnoista. Tämän vuoksi tiedusteluvaltuutetun vuosikertomus jakaantuisi julkiseen ja salassa pidettävään osaan. Valvontajärjestelmän tehokkuuden kannalta on tärkeää, että eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta, eduskunnan oikeusasiamies ja tiedustelutoiminnasta vastaavat ministeriöt saavat kaiken olennaisen valvontatiedon. Laillisuusvalvonnan demokraattisen legitimitetin ja hallinnon avoimuuden vuoksi tiedusteluvaltuutetun vuosikertomuksen julkinen osa tulisi lisäksi saattaa kaikkien saataville esimerkiksi valtuutetun internetsivuilla. Tiedusteluviranomaisten sisäisen valvonnan raporttien ja kertomusten antamisesta säädettäisiin siviili- ja sotilastiedustelua koskevassa lainsäädännössä.

Kertomus olisi perusteltua antaa toimintavuotta seuraavan kalenterivuoden maaliskuun loppuun mennessä. Tällöin kertomuksen sisältämät huomiot ja ehdotukset voitaisiin ottaa huomioon asianomaisilla hallinnonaloilla seuraavan vuoden toiminnan ja talousarvion valmistelussa. Vuosikertomuksen tarkoituksena olisi ylipäättään saattaa tiedusteluvaltuutetun tekemiä havaintoja eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan, oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston tietoon ja käsiteltäväksi. Vuosikertomus ja sen käsittely olisi olennainen osa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvaltuutetun välistä yhteydenpitoa, johon kuuluisi myös 17 §:n 2 momentin mukainen valtuutetun velvollisuus saattaa merkittävät valvontahavaintonsa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan käsiteltäväksi. Tiedusteluvaltuutetun vuosikertomus annettaisiin eduskunnan oikeusasiamiehelle, jolla on erityistehtäviä salaisen tiedonhankinnan ja salaisten pakkokeinojen valvonnassa. Kertomuksen antaminen valtioneuvostolle vastaisi tasa-arvovaltuutetun ja yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksia koskevaa sääntelyä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tiedusteluvaltuutetun mahdollisuudesta antaa tärkeäksi katsomastaan asiasta eduskunnalle erilliskertomuksia.

Pykälän 3 momentin mukaan tiedusteluvaltuutettu voisi kertomustensa yhteydessä tehdä eduskunnalle ehdotuksia lainsäädännössä havaitsemiensa puutteiden poistamiseksi. Jos havaittu puute liittyy eduskunnan käsiteltävänä olevaan asiaan, tiedusteluvaltuutettu voisi myös muuten saattaa havaintonsa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan tietoon. Säännösehdotukset korostavat eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvaltuutetun kiinteää yhteistyötä, jolla pyritään aikaansaamaan tehokas ja vaikuttava tiedustelutoiminnan valvonnan kokonaisuus. Säännösehdotukset vastaavat eduskunnan oikeusasiamiehen eduskunnalle antamia kertomuksia koskevaa sääntelyä.

Tiedusteluvaltuutettu antaisi vuosikertomuksensa ja mahdolliset erilliskertomuksensa eduskunnalle. Tämä tarkoittaa, että tiedusteluvaltuutetun kertomusta käsiteltäisiin kuten muitakin eduskunnalle annettavia kertomuksia. Kertomus otettaisiin ensin täysistunnossa lähetekeskusteluun ja lähetettäisiin tiedusteluvalvontavaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi. Samalla täysistunto voisi määrätä jonkun muun erikoisvaliokunnan antamaan asiasta lausunnon tiedusteluvalvontavaliokunnalle. Tiedusteluvaltuutetun kertomuksen salassa pidettävä osuus toimitettaisiin suoraan tiedusteluvalvontavaliokunnalle.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan mietinnön valmistuttua asia otettaisiin täysistunnossa ainoaan käsittelyyn, jossa eduskunta päättäisi asiasta. Kertomuksen johdosta laadittavassa mietinnössä valiokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi kannanoton, joka voi sisältää kertomuksen antajalle suunnattuja toimenpidekehotoja. Eduskunta päättää täysistuntokäsittelyssä mietinnössä ehdotettujen ja kansanedustajien ehdottamien kannanottojen hyväksymisestä. Eduskunnan päätös kertomusasiassa saatetaan kertomuksen antajalle tiedoksi eduskunnan kirjelmällä (eduskunnan työjärjestys 68 §:n 1 mom.).

Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön

Tätä lakia sovelletaan poliisilain 5 a luvussa (.../...) ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetussa laissa (.../...) säädetyn tiedustelutoiminnan (*siviilitiedustelu*) ja sotilastiedustelusta annetussa laissa (.../...) säädetyn tiedustelutoiminnan (*sotilastiedustelu*) valvontaan.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin harjoittamasta laillisuusvalvonnasta säädetään erikseen.

Tietosuoja-valtuutetun toimivallasta henkilötietolaissa (523/1999) tarkoitettujen asioiden käsittelemisessä säädetään tietosuoja-lautakunnasta ja tietosuoja-valtuutetusta annetussa laissa (389/1994).

Siviili- ja sotilastiedustelun muusta valvonnasta säädetään erikseen.

2 §

Tiedustelutoiminnan valvonta ja valvontatoimielimet

Tiedustelutoiminnan valvonnalla tarkoitetaan sekä siviili- että sotilastiedustelun parlamentaarista valvontaa ja laillisuusvalvontaa.

Tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa harjoittaa *eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta*. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa harjoittaa tiedusteluvaltuutettu.

2 luku

Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta

3 §

Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeudet

Eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 7 §:ssä tarkoitetun tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävistä säädetään eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:ssä. Tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeuksista säädetään perustuslain 47 §:n 1 momentissa. Tiedusteluvalvontavaliokunnalla on lisäksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta parlamentaarisen valvontatehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot.

4 §

Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan oikeus saada selvitys

Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan oikeudesta saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys säädetään perustuslain 47 §:n 2 momentissa. Tiedusteluvalvontavaliokunnalla on lisäksi oikeus saada tiedusteluvaltuutetulta ja muilta viranomaisilta sekä muilta julkista tehtävää hoitavilta tehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa selvitykset.

3 luku

Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonta

5 §

Tiedusteluvaltuutettu

Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa varten tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä on tiedusteluvaltuutettu.

Tiedusteluvaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

6 §

Nimittäminen ja kelpoisuusvaatimukset

Tiedusteluvaltuutetun nimittää valtioneuvosto enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Tiedusteluvaltuutetuksi nimitetty vapautuu hoitamasta muuta virkaa siksi ajaksi, jonka hän toimii valtuutettuna.

Tiedusteluvaltuutetun kelpoisuusvaatimuksena on muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto, hyvä perehtyneisyys viran tehtäväälaan sekä käytännössä osoitettu johtamistaito.

7 §

Tehtävät

Tiedusteluvaltuutetun tehtävänä on tiedustelutoiminnan laillisuuden valvojana:

- 1) valvoa tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuutta;
- 2) valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa;
- 3) edistää oikeusturvan toteutumista ja siihen liittyviä hyviä käytäntöjä tiedustelutoiminnassa;
- 4) seurata ja arvioida toimialallaan lainsäädännön toimivuutta ja tehdä tarpeelliseksi katsomiaan kehittämisehdotuksia toimivaltaisille ministeriöille.

Lisäksi tiedusteluvaltuutettu avustaa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokuntaa tiedustelutoiminnan parlamentaarisessa valvonnassa tarvittavien tietojen ja selvitysten hankkimisessa.

8 §

Tiedonsaantioikeudet

Tiedusteluvaltuutetulla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta maksutta laissa säädettyjen valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot.

9 §

Oikeus saada selvitys

Tiedusteluvaltuutetulla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta selvitys seikoista, jotka ovat tarpeen valtuutetun tehtävien hoitamiseksi.

10 §

Tarkastusoikeus

Tiedusteluvaltuutettu voi tehdä tarkastuksia viranomaisten ja muiden julkista hallintotehtävää hoitavien toimitiloissa tiedustelutoiminnan laillisuuden valvomiseksi valtuutetun toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Tarkastuksen yhteydessä tiedusteluvaltuutetulla on oikeus päästä valvottavan kohteen kaikkiin valvonnan kannalta välttämättömiin tiloihin ja tietojärjestelmiin.

11 §

Kantelu

Tiedusteluvaltuutetulle voi tämän valvontavaltaan kuuluvassa asiassa kantella jokainen, joka katsoo, että tiedustelutoiminnassa on rikottu hänen oikeuksiaan tai menetelty muutoin lainvastaisesti.

Kantelu tulee tehdä kirjallisesti. Siitä tulee ilmetä kantelijan nimi ja yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelussa tarkoitettusta asiasta.

Tiedusteluvaltuutettu tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen valvontavaltaansa ja on aihetta epäillä, että tiedustelutoiminnassa on menetelty lainvastaisesti, tai jos valtuutettu muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

12 §

Tutkimispyyntö

Tiedustelutoiminnan kohteena ollut tai henkilö, joka epäilee, että häneen on kohdistettu tiedustelua, voi pyytää tiedusteluvaltuutettua tutkimaan häneen kohdistuneen tiedustelumenetelmän käytön lainmukaisuuden.

13 §

Kuuleminen

Tiedusteluvaltuutetun on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi, jos on syytä olettaa, että tarkastuskerptomuksessa, kanteluratkaisussa tai muussa tiedusteluvaltuutetun selvityksessä saattaa ilmetä aihetta arvostella valvottavan menettelyä.

14 §

Tiedustelumenetelmän käytön keskeyttäminen tai lopettaminen

Tiedusteluvaltuutettu voi määrätä tiedustelumenetelmän käytön keskeytettäväksi tai lopetettavaksi, jos hän katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa.

Tuomioistuimen lupaan perustuvan tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä tai lopettamisesta tiedusteluvaltuutettu voi antaa 1 momentissa säädetyllä perusteella väliaikaisen määräyksen, joka on viivytyksettä saatettava asianomaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Tuomioistuin on päätösvaltainen, kun siinä on yksin puheenjohtaja. Istunto voidaan pitää myös muuna aikana ja muussa paikassa kuin tuomioistuimen istunnosta muutoin säädetään. Tuomioistuimen on varattava asianomaiselle tiedusteluviranomaiselle tilaisuus tulla kuulluksi. Asia on ratkaistava kiireellisesti.

Tuomioistuimen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Tiedusteluvaltuutettu voi määrätä lainvastaisesti hankitut tiedot viipymättä hävitettäväksi.

15 §

Esitutkintaan ilmoittaminen

Tiedusteluvaltuutettu voi ilmoittaa asian toimivaltaiselle esitutkintaviranomaiselle, jos hän havaitsee, että valvottava on toiminut lainvastaisesti.

16 §

Huomautus

Tiedusteluvaltuutettu voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle, jos hän laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on

menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle.

17 §

Muut toimenpiteet

Tiedusteluvaltuutettu voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lainmukaisesta menettelystä ja kiinnittää valvottavan huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin, jos asian laatu niin vaatii.

Tiedusteluvaltuutetun tulee saattaa merkittävät valvontahavaintonsa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan käsiteltäväksi.

18 §

Kertomukset

Tiedusteluvaltuutettu antaa vuosittain *eduskunnalle*, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle kertomuksen toiminnastaan.

Tiedusteluvaltuutettu voi antaa eduskunnalle tärkeäksi katsomastaan asiasta myös erillisen kertomuksen.

Kertomustensa yhteydessä tiedusteluvaltuutettu voi tehdä eduskunnalle ehdotuksia lainsäädännössä havaitsemiensa puutteiden poistamiseksi. Jos havaittu puute liittyy eduskunnan käsiteltävänä olevaan asiaan, tiedusteluvaltuutettu voi myös muuten saattaa havaintonsa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan tietoon.

19 §

Henkilöstö

Tiedusteluvaltuutetulla on tarpeellinen määrä valtuutetun tehtäväalaaan perehtyneitä esittelijöitä ja muuta henkilöstöä (*tiedusteluvaltuutetun toiminto*).

Tiedusteluvaltuutettu nimittää tiedusteluvaltuutetun toiminnon virkamiehet ja ottaa palvelukseen muun henkilöstön.

20 §

Työjärjestys

Tiedusteluvaltuutettu hyväksyy toiminnalleen työjärjestyksen.

4 luku

Erinäiset säännökset

21 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan ... päivänä ...kuuta 20 .



EDUSKUNTA RIKSDAGEN

ISBN 978-951-53-3667-5 (NID.) ISBN 978-951-53-3668-2 (PDF)
ISSN 1239-1638 (PAINETTU) ISSN 1795-7230 (VERKKOJULKAISU)