

Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta

Eduskunnalle

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 lainsäädäntökokoaisuuteen, 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 takaavia järjestelyjä.

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 ja hyväksikäyttökiellosta sekä eräitä muita tiedusteluvalvontavaliokunnan työn erityisluonteesta johtuvia säännöksiä.

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

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

Sisällys

EHDOTUKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
YLEISPERUSTELUT.....	5
1 Johdanto ja puhemiesneuvoston ehdotuksen tausta.....	5
2 Nykytila.....	5
2.1 Tiedustelutoiminnan valvonnan nykytila.....	5
2.1.1 Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen seuranta.....	5
2.1.2 Suojelupoliisin tiedustelutoiminnan sisäinen valvonta.....	6
2.1.3 Sisäinen laillisuusvalvonta puolustusvoimissa.....	7
2.1.4 Tiedustelutoiminnan ulkoinen laillisuusvalvonta.....	7
2.2 Kansainvälinen vertailu ja Euroopan ihmisoikeussopimus.....	8
2.2.1 Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta muissa Euroopan maissa.....	8
2.2.2 Euroopan ihmisoikeussopimus.....	10
2.3 Nykytilan arviointi.....	11
3 Ehdotuksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	12
3.1 Tiedustelun parlamentaarisen valvonnan tavoitteet.....	12
3.2 Tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan järjestämisvaihtoehdot.....	13
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	15
4 Tiedusteluvalvontavaliokunta.....	16
4.1 Yleistä.....	16
4.2 Tiedusteluvalvontavaliokunnan toimiala ja tehtävät.....	17
4.3 Valiokunnan jäsenet ja valintamenettely.....	18
4.4 Tiedusteluvalvontavaliokunnan toimintamuodot.....	21

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

<i>4.4.1 Tiedusteluvalvontavaliokunnan vireillepano-oikeus.....</i>	<i>21</i>
<i>4.4.2 Tiedusteluvaltuutetun kertomukset ja muut valtiopäiväasiat.....</i>	<i>22</i>
<i>4.4.3 Tiedusteluvalvontavaliokunnan toimintatavat.....</i>	<i>22</i>
<i>4.4.4 Tiedusteluvalvontavaliokunnan toimiala suhteessa muihin erikoisvaliokuntiin.....</i>	<i>23</i>
<i>4.5 Tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeus.....</i>	<i>23</i>
<i>4.6 Tiedusteluvalvontavaliokunnan asiakirjojen julkisuus.....</i>	<i>25</i>
<i>5 Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset.....</i>	<i>28</i>
<i>6 Ehdotuksen valmistelu.....</i>	<i>29</i>
<i>7 Riippuvuus muista esityksistä.....</i>	<i>30</i>
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	30
<i>1 Eduskunnan työjärjestys.....</i>	<i>30</i>
<i>7 §. Valiokunnat.....</i>	<i>30</i>
<i>8 §. Valiokuntien jäsenmäärä.....</i>	<i>30</i>
<i>17 §. Valiokuntien asettaminen.....</i>	<i>31</i>
<i>17 a §. Valiokuntien järjestäytyminen.....</i>	<i>32</i>
<i>31 b §. Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävät ja vireillepano-oikeus.....</i>	<i>32</i>
<i>36 §. Läsnäolo-oikeus valiokunnan kokouksessa.....</i>	<i>34</i>
<i>43 a §. Valiokunnan asiakirjojen julkisuus.....</i>	<i>34</i>
<i>43 b §. Salassapitovelvollisuus tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminnassa.....</i>	<i>35</i>
<i>43 c §. Vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto.....</i>	<i>36</i>
<i>2 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.....</i>	<i>37</i>
<i>2.1 Yleistä.....</i>	<i>37</i>
<i>2.2 Tiedusteluvalvontavaliokunnan jäsenmäärä ja valintamenettely.....</i>	<i>38</i>

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

<i>2.3 Asiakirjojen salassapito ja vaitiolovelvollisuus</i>	39
Eduskunnan päätös eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta.....	41
<i>7 §. Valiokunnat</i>	41
<i>8 §. Valiokuntien jäsenmäärä</i>	42
<i>17 §. Valiokuntien asettaminen</i>	42
<i>17 a §. Valiokuntien järjestäytyminen</i>	42
<i>31 b §. Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävät ja vireillepano-oikeus</i>	43
<i>36 §. Läsnäolo-oikeus valiokunnan kokouksessa</i>	43
<i>43 a §. Valiokunnan asiakirjojen julkisuus</i>	43
<i>43 b §. Salassapitovelvollisuus tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminnassa</i>	43
<i>43 c §. Vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto</i>	44
<i>Voimaantulosäännös</i>	44
<i>Rinnakkaistekstit</i>	45

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto ja puhemiesneuvoston ehdotuksen tausta

Maamme turvallisuusympäristössä tapahtuneet nopeat muutokset sekä sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien läheinen limittyminen toisiinsa ovat johtaneet 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.

Hallituksen esityksissä uusiksi siviili- ja sotilastiedustelua (HE 202/2017 vp ja HE 203/2017 vp) koskeviksi laeiksi viranomaisille ehdotetaan uusia merkittäviä tiedustelutehtäviä ja -toimivaltuuksia. Tämän vuoksi on tarpeellista uudistaa myös tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmä. Yksilön oikeusturvan takaamiseksi ja toiminnan luotettavuuden varmistamiseksi on välttämätöntä säännellä menettelyjä ja keinoja, 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 oikeusturvan turvaavia järjestelyjä.

Hallituksen antaman tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan esityksen (HE 199/2017 vp) mukaan tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta huolehtisi uusi viranomainen, tiedusteluvaltuutettu. Tiedusteluvaltuutettu toimisi tietosuojavaikuttetun 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.

Tiedustelutoiminnan ulkoiseen valvontaan kuuluu länsimaissa tyypillisesti laillisuusvalvonnan ohella parlamentaarinen valvonta. Parlamentaarisen valvonnan ja laillisuusvalvonnan muodostaman kokonaisuuden on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen valvontakäytännössä katsottu täyttävän ihmisoikeussopimuksen vaatimukset, kun sen avulla pystytään pitämään tiedustelutoimintapiteet sellaisina, että puuttumiset yksilön oikeuksiin rajautuvat "välttämättömiin demokraattisessa yhteiskunnassa" (Weber & Saravia v. Saksan liittotasavalta).

2 Nykytila

2.1 Tiedustelutoiminnan valvonnan nykytila

2.1.1 Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen seuranta

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

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

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 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 työtään yleisellä tasolla. Puolustusvaliokunnan harjoittama seuranta on puolestaan 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.

2.1.2 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, 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

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

merkittävä osa salaisten tiedonhankintakeinojen valvonnasta tehdään Poliisihallituksen lisäksi poliisilaitosten oikeusyksiköissä.

2.1.3 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) 18 §:n mukaan ministeriön hallinnonalan lainmukaisuuden valvonnasta vastaa hallintopoliittinen osasto. Asetuksen 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 43 §:n mukaan lainvalmistelu- ja oikeusyksikön johtaja ratkaisee laillisuusvalvontaa koskevat asiat, jollei asia kuulu kansliapäällikön tai ministerin ratkaistavaksi. Merkittävät laillisuusvalvonta-asiat ratkaisee asetuksen 41 §:n mukaan kansliapäällikkö. Ministerin ratkaisuvallasta säädetään valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 15 §:n 1 momentissa.

Puolustusvoimista annetun valtioneuvoston asetuksen (1319/2007) 5 §:n mukaan puolustusvoimien toiminnan lainmukaisuutta ja sotilasoikeudenhoitoa ohjaa ja valvoo puolustusvoimien asessori. Puolustusvoimien asessori valvoo sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain (255/2014) 127 §:n mukaan pääesikunnan suorittamaa rikosten selvittämistä.

2.1.4 Tiedustelutoiminnan ulkoinen laillisuusvalvonta

Ylimpien laillisuusvalvojien, eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin, keskeisimpiä toimintamuotoja ovat kantelujen tutkiminen 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 laillisuusvalvojien laillisuusvalvonta kohdistuu myös siviili- ja sotilasviranomaisten toimintaan ja niille kuuluvien toimivaltuuksien käyttöön. Poliisitoimintaa koskevat asiat ja ratkaisut ovat oikeusasiamiehen kansliassa ja oikeuskanslerinvirastossa 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 voi 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 §). Siviilitiedustelua koskevassa hallituksen esityksessä (HE 202/2017 vp) säädettäväksi ehdotetun poliisilain uuden 5 a lu-

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

vun 60 §:n 1 momentin mukaan sisäministeriön on 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 rikostorjunnasta 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 vuosittain eduskunnalle kertomuksen toiminnastaan. Siinä hän raportoi lainkäytön tilasta, julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilasta sekä lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että kertomukseen sisällytetään telepakkokeinoja ja peitetoimintaa varten oma jaksonsa (PeVM 15/2002 vp). Valiokunta on lisäksi 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 oikeussuojajärjestelmän — etenkin tuomioistuimen lupamenettelyn, viranomaisten sisäisen valvonnan ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan — toimivuus varmistetaan sekä säädösten tasolla että käytännössä (PeVL 32/2013 vp).

Oikeusasiamiesinstituution tehtäväkenttä on kaikkiaan hyvin laaja. Oikeusasiamiehelle on viime vuosina säädetty eräisiin ihmisoikeussopimuksiin liittyviä uusia valvontatehtäviä. 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. Oikeusasiamiehelle annettavat kertomukset ja selvitykset ovat tarpeellisia, mutta eivät ratkaise valvonnan ja oikeusturvan ongelmia (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2015, K 11/2016 vp, s. 181).

2.2 Kansainvälinen vertailu ja Euroopan ihmisoikeussopimus

2.2.1 Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta muissa Euroopan maissa

Tiedustelun valvontaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 199/2017 vp) on yksityiskohtaisemmin esitelty Euroopan maissa olevia tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmiä. Useissa Euroopan maissa on katsottu tärkeäksi säätää tiedustelutoiminnan valvonnasta. Tiedustelutoiminnan valvontamuotoina ovat hallinnonalan sisäinen valvonta, parlamentaarinen valvonta ja ulkopuolinen laillisuusvalvonta sekä parlamentaarisen ja laillisuusvalvonnan sekamuotoiset mallit.

Euroopan unionin perusoikeusviraston raportin (Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU, 2015) mukaan EU-jäsenvaltioista vain Irlannilla, Maltalla, Portugalilla ja Suomella ei ole tiedustelutoimintaa valvovaa parlamentaarista toimielintä. Raportin mukaan myöskään Ruotsilla, Kyproksella ja Kreikalla ei ole erityistä parlamentaa-

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

rista valvontaelintä, mutta niissä tiedustelun parlamentaarista valvontaa hoitavat parlamentin valiokunnat tai vastaavat toimielimet muiden tehtäviensä ohessa.

Useissa maissa parlamentaarista valvontaa harjoittava toimielin on parlamentin erityisvaliokunta tai siihen rinnastuva toimielin, Tanskassa parlamentin tiedustelupalveluvaliokunta, Alankomaissa parlamentin alahuoneen sisäasiainvaliokunta ja turvallisuus- ja tiedusteluvaliokunta, Saksassa liittovaltiopäivien valvontavalio-
kunta, Sveitsissä parlamentin ala- ja ylähuoneen valvontavalio-
kuntien yhteinen alivaliokunta, Ranskassa parlamentaarinen tiedusteluvaltuuskunta ja Italiassa turvallisuuden parlamentaarinen komitea. Mainittujen toimielinten tehtävät ja roolit eri maiden parlamenttien työskentelyssä kuitenkin vaihtelevat maittain.

Tanskassa tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa harjoittava parlamentin tiedustelupalveluvaliokunta koostuu viidestä kansanedustajajäsenestä, jotka kuuluvat parlamentin puhemiehissä edustettuina oleviin puolueisiin. Alankomaissa tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvontaelimenä toimii ensisijaisesti edustajainhuoneen sisäasiainvaliokunta ja salassa pidettävissä asioissa parlamentin alahuoneen turvallisuus- ja tiedusteluvaliokunta. Saksan tiedustelupalvelun parlamentaarisen valvontaelimenä on liittovaltiopäivien valvontavalio-
kunta. Liittovaltiopäivät päättää kunkin vaalikauden alussa valiokunnan jäsenten määrän ja valitsee jäsenet kansanedustajista. Sveitsissä parlamentaarista valvontaa harjoittaa parlamentin kamarien valvontavalio-
kuntien 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 sotilas-tiedusteluun. 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 katselmuk-

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

sia tiedustelupalveluiden tiloissa. Useimmat parlamentaariset valvontaelimet antavat vuosittain omasta toiminnastaan selonteon tai kertomuksen kansanedustuslaitoksen yleisistunnolle.

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

2.2.2 Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan ihmisoikeussopimuksen noudattamista valvoo Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. Tuomioistuimen turvallisuus- ja tiedustelupalveluja sekä salaisia pakkokeinoja ja salaista tiedonhankintaa koskevista ratkaisuista on tulkittu erityisesti ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa yksityiselämän suojasta ja 13 artiklaa tehokkaista oikeussuojakeinoista. 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 parlamentariselle valvonnalle. Tuomioistuin on todennut, että kansanedustuslaitoksen osallistumisella salaisten tarkkailutoimivaltuuksien valvontaan on demokratian suojelemisen kannalta merkitystä. Erilaisten oikeussuojakeinojen yhteisvaikutus voi olla riittävä eritoten valtion turvallisuutta koskevista tilanteista (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 v. Ruotsi; Szabó & Vissy v. Unkari).

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

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 & 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 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 ja yksinomaisena tehtävänä olisi valvoa tiedustelutoimintaa. Eduskunnan valiokunnista perustuslaki-, ulkoasiain-, hallinto- ja puolustusvaliokunnat ovat muun toimintansa ohessa yhteydessä suojelupoliisiin ja sotilasviranomaisiin ja saavat halutessaan tietoja myös tiedustelutoiminnasta. Valiokuntien harjoittama tiedustelutoiminnan seuranta on kuitenkin nykyisellään yleispiirteistä, eikä se vastaa tiedustelutoiminnan parlamentaariselle valvonnalle mm. ihmisoikeustuomioistuinten käytännössä 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. Tämän vuoksi tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 199/2017 vp) ehdotetaan tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan uuden 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 laillisuusvalvonnassa. Lisäksi laissa huolehdittaisiin yksilön oikeusaseman turvaamisesta tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnassa.

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

Ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että kansanedustuslaitoksen osallistumisella tiedusteluvaltuuksien valvontaan on demokratian suojelemisen kannalta merkitystä. Tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan järjestäminen on täten olennainen osa tiedustelutoiminnan ulkoisen valvonnan järjestämistä tiedustelutoiminnan toimivaltuuksien laajentumisesta aiheutuvia tarpeita vastaavalle tasolle. Tiedusteluviranomaisten parlamentaarisella valvonnalla lisätään valvonnan uskottavuutta ja tuodaan toimintaa demokraattisen kontrollin piiriin yli sen, mitä laillisuusvalvonnalla ja muulla valvonnalla voidaan saavuttaa. Eri valvontamuodot täydentävät toisiaan ja muodostavat yhdessä tehokkaan valvonnan kokonaisuuden. Näistä syistä tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa on syytä olennaisesti tehostaa perustamalla eduskunnan valiokuntalaitoksen osaksi uusi tiedusteluvalvontavaliokunta.

3 Ehdotuksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tiedustelun parlamentaarisen valvonnan tavoitteet

Puhemiesneuvoston ehdotuksen tarkoituksena on luoda Suomeen nimenomaisesti tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa harjoittava toimielin, jonka kokoonpanoon vaikuttaa parlamentin kokoonpano.

Tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan tavoitteena on vahvistaa tiedustelutoiminnan hyväksyttävyyttä seuraamalla ja arvioimalla, miten turvallisuusympäristössä tapahtuvat muutokset, yhteiskunnan kokonaisuus ja perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen otetaan huomioon sekä tiedustelutoiminnan laajuudessa ja kohdentamisessa että käytännön tiedustelutoiminnassa. Tiedusteluviranomaisten toimivaltuuksien merkittävä laajentuminen merkitsee entistä pitemmälle menevää puuttumista keskeisiin perus- ja ihmisoikeuksiin, erityisesti yksityiselämän suojaan ja yksilön luottamuksellisen viestinnän salaisuuteen, mutta sillä voi olla vaikutuksia myös muihin perus- ja ihmisoikeuksiin, kuten ilmaisun-, yhdistymis- ja kokoontumisvapauteen 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 tulee osaltaan turvata luottamusta tiedustelutoiminnan asianmukaisuuteen ja yksilön oikeusturvan toteutumiseen. Valvontajärjestelmän kokonaisuuden, johon kuuluu parlamentaarisen valvonnan lisäksi laillisuusvalvonta, tulee täyttää perustuslain, kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja Euroopan unionin oikeusjärjestyksen asettamat vaatimukset.

Puhemiesneuvoston ehdotuksen tavoitteena on järjestää tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta siten, että se täyttää valvonnan uskottavuutta, tehokkuutta ja riippumattomuutta koskevat vaatimukset. Lisäksi ehdotuksessa on nimenomaisesti pyritty liittämään tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta kiinteästi eduskuntatyön kokonaisuuteen ja järjestämään se hallinnollisesti yksinkertaisella tavalla, mikä on merkinnyt sen liittämistä osaksi eduskunnan valiokuntalaitosta.

3.2 Tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan järjestämismuutokset

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 parlamentarisessa valvontaelimessä.

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

Parlamentaarisen valvonnan järjestämisessä on syytä ensin pohtia, soveltuisiko 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 parlamentariselta valvonnalta edellytetään uskottavuutta ja tehokkuutta, ja valvonnan tulee kattaa niin siviili- kuin sotilastiedustelukin. Parlamentariseen 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 antaisi 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 olemassa olevalle toimielimelle, on tarpeen perustaa uusi toimielin tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa varten. Tällainen toimielin voisi olla joko erillinen tiedusteluvalvontavaliokunta tai eduskunnan yhteydessä toimiva uusi toimielin, jonka jäsenet eduskunta valitsisi.

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

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 niiden tehtävissä, vaan ne tukeutuvat työssään valvottaviin organisaatioihin. Niitä ei siten voida käyttää mallina harkittaessa tiedustelutoiminnan parlamentaarista 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 uudentyyppisen 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 uudentyyppistä valiokuntaa, tulevaisuusvaliokunta vuonna 1993 ja tarkastusvaliokunta vuonna 2007, joiden työ perustuu 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 parlamentaarille valvonnalle itsenäisen aseman suhteessa valvottaviin ja lisää toiminnan arvovaltaa ja uskottavuutta. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvoja tiedusteluvaltuutettu antaisi eduskunnalle vuosittain kertomuksensa, jonka käsittelee valmistavasti uusi perustettava erikoisvaliokunta. Mikäli parlamentaarista valvontaa varten perustettaisiin eduskunnan yhteyteen erillinen toimielin, se merkitsisi sitä, että jokin nykyisistä valiokunnista valmistelisi vuosikertomuksesta mietinnön täysistuntoa varten. Mietintövaliokunta tarvitsisi työssään laajat tiedonsaantioikeudet. Parlamentaarisen valvonnan toteuttaminen erillisen toimielimen muodossa aiheuttaisi siten merkittävästi lisätyötä myös jollekin nykyisistä valiokunnista.

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

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 tarkoituksenmukaista järjestää perustamalla tehtävää varten tiedusteluvalvontavaliokunta.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Puhemiesneuvosto ehdottaa, että tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa varten eduskuntaan perustetaan tiedusteluvalvontavaliokunta -niminen uusi erikoisvaliokunta.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan perustaminen edellyttää, että eduskunnan työjärjestykseen tehdään tarpeelliset muutokset. Lisäksi tarvitaan valiokunnan laajaa tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset, jotka ehdotetaan sisällytettäväksi uuteen lakiin tiedustelutoiminnan valvonnasta (HE 199/2017 vp).

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

Erikoisvaliokuntien tehtävistä ja toiminnasta säädetään perustuslain ohella eduskunnan työjärjestyksessä. Eduskunnan työjärjestykseen sisältyvät tarkemmat säännökset valiokuntien jäsenistä ja valiokuntien järjestäytymisestä. Työjärjestyksen 4 luvussa säädetään asioiden valmistelusta valiokunnissa sekä eräistä muista valiokuntien toimintaa koskevista seikoista. Tämän ohella puhemiesneuvosto on 11.12.2007 hyväksynyt yleisohjeet erikoisvaliokuntien pääasiallisista toimialoista ja antanut 2.12.2014 valiokuntien yleisohjeet (ns. valiokuntaopas).

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

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

4 Tiedusteluvalvontavaliokunta

4.1 Yleistä

Puhemiesneuvoston ehdotuksessa ehdotetaan, että eduskuntaan perustetaan tiedusteluvalvontavaliokunta hoitamaan siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa. Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävänä olisi valvoa tiedustelutoiminnan asianmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta ja arvioida tiedustelutoiminnan painopisteitä samoin kuin seurata ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan 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.

Tiedusteluvalvontavaliokunnalle kuuluisivat erikoisvaliokunnille yleisesti säädetyt tehtävät, joiden myötä se palvelisi tarvittaessa koko eduskuntaa tarjoamalla päätöksentekoa varten tiedustelutoiminnan valvontaan liittyvää näkökulmaa. Tiedusteluvalvontavaliokunta toimisi eräänlaisena vastinparina laillisuusvalvontaa hoitavan tiedusteluvaltuutetun kanssa, hieman samankaltaisella tavalla kuin erikoisvaliokunnilla on kiinteämpää yhteydenpitoa tietyn ministeriön kanssa. Tiedusteluvaltuutetun vuosikertomus toiminnastaan ja valtuutetun eduskunnalle tarvittaessa antamat erilliskertomukset tarjoavat omalta osaltaan tiedusteluvalvontavaliokunnalle tietoa tiedustelutoiminnan lainmukaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arvioimiseksi ja antavat pohjaa valiokunnan johtopäätöksille. Tiedusteluvalvontavaliokunta huolehtisi tiedusteluvaltuutetun kertomusten valmistelevalta käsittelystä ja mietinnön laatimisesta täysistuntoa varten saatuaan asiasta mahdolliset muiden valiokuntien lausunnot.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan valvontatoimen aktiivisen luonteen ja 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 kytkentä 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. Tiedustelu-

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

valvontavaliokunnan 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 siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan sisäisestä valvonnasta. Tiedusteluvaltuutettu toimii riippumattomana ulkoisena laillisuusvalvojana, jolla on laajat valtuudet puuttua tehokkaasti tiedustelutoiminnassa havaitsemiinsa ongelmiin. Tiedusteluvaltuutetun tulee saattaa merkittävät valvontahavaintonsa tiedusteluvalvontavaliokunnan käsiteltäviksi. Hän voi myös raportoida valvontatuloksistaan ja saattaa tiedustelutoiminnassa havaitsemiaan epäkohtia tiedusteluvalvontavaliokunnan tietoon.

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

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 toimintaa voidaan tarvittaessa säännellä tarkemmin puhemiesneuvoston hyväksymissä yleisohjeissa erikoisvaliokuntien pääasiallisista toimialoista.

Tiedusteluvalvontavaliokunta valvoisi yleisellä tasolla sekä siviili- että sotilastiedustelutoimintaa. Valiokunnan tehtävänä olisi valvoa tiedustelutoiminnan asianmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Valvontaan kuuluisi myös 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 asiantuntijakuule-

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

misten 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 seurata ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista 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 uhan vakavuuteen tai tavoiteltavan hyödyn tärkeyteen ja tarpeellisuuteen. Suhteellisuutta arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota siihen, saavutetaanko perusoikeusrajoituksella sen avulla tavoiteltu hyöty siten, että tuon hyödyn voidaan katsoa oikeuttavan perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisena ja välttämättömänä sivuvaikutuksena. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa valiokunta voisi edistää myös 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 ehdotetaan otettaviksi säännökset yksilöiden oikeudesta tehdä tiedusteluvaltuutetulle kanteluita ja tutkimispyyntöjä (HE 199/2017 vp). Valtuutettu vastaanottaisi siis yksittäisten henkilöiden oikeusturvakysymyksiä käsiteltäväkseen ja ratkaistavakseen. Tiedusteluvalvontavalioikunnan tehtäviin ei kuuluisi yksilöiden oikeusturvaan liittyvien kanteluiden tai tutkimispyyntöjen käsittely.

Tiedusteluvalvontavalioikunnassa säännönmukaisesti valmisteltavista valtiopäiväasioista keskeisin on tiedusteluvaltuutetun kertomusten käsittely täysistuntoa varten. Tiedustelutoiminnan lailisuusvalvontaa hoitava tiedusteluvaltuutettu on tiedusteluvalvontavalioikunnan tärkein yhteistyökumppani. Hänen vuosikertomuksensa käsittely ja sitä koskevan mietinnön valmisteleva täysistunnon käsiteltäväksi on tärkeä osa valiokunnan työtä.

4.3 Valiokunnan jäsenet ja valintamenettely

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 säädetyt muut pysyvät valiokunnat. Pykälän 2 momentin mukaan perustuslakivaliokunnassa, ulkoasiainvaliokunnassa ja valtiovarainvaliokunnassa on

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

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 yhtätoista 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 päätöksenteon sujuvuuden kannalta.

Tiedusteluvalvontavaliokuntaan ehdotetaan valittavaksi kaksi varajäsentä. 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. Tiedusteluvalvontavaliokunnan työn luottamuksellinen luonne puoltaa jäsenmäärän pitämistä suppeana. Olettavaa on myös se, että tiedusteluvalvontavaliokunnan työssä muodollisten päätösten tekeminen on muita valiokuntia vähäisempää, mistä syystä varajäseniä ei tarvita samassa määrin turvaamaan päätösvaltaisuutta. Näistä syistä valiokuntaan ehdotetaan valittavaksi vain kaksi varajäsentä.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan 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 turvallisuusselvityslain (726/2014) tarkoitetut laajat turvallisuusselvitykset. Selvitykset hankkii eduskunnan puhemies. Asianomaisilta kansanedustajilta tulee pyytää kirjallinen suostumus selvityksen hankkimista varten.

Turvallisuusselvityslain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on parantaa mahdollisuuksia ennakolta ehkäistä toimintaa, joka voi vahingoittaa valtion turvallisuutta, maanpuolustusta, Suomen kansainvälisiä suhteita, yleistä turvallisuutta tai muuta niihin verrattavaa yleistä etua taikka erittäin merkittävää yksityistä taloudellista etua taikka edellä tarkoitettujen etujen suojaamiseksi toteutettavia turvallisuusjärjestelyjä. Lain 5 §:n 1 momentin mukaan turvallisuusselvityksen laatimisen yleisenä edellytyksenä on, että selvityksen kohde on antanut siihen etukäteen kirjallisen suostu-

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

muksen. Laajan turvallisuusselvityksen laadinnassa voidaan turvallisuusselvitys tarvittaessa ulottaa koskemaan myös selvityksen kohteen läheisiä (29 §). Läheisellä tarkoitetaan turvallisuusselvityksessä kohteen isää tai äitiä, avio- tai avopuolisoa taikka lasta. Myös selvityksen kohteena olevan henkilön läheiseltä on pyydettävä suostumus, jos selvitys ulotetaan häneen (8 §). Saatuaan valiokunnan jäseneksi ehdotetusta tehdyn turvallisuusselvityksen eduskunnan puhemies keskustelee tarvittaessa jäseneksi ehdotetun kanssa sen 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 (250/2000), jossa säädetään muun muassa ehdokaslistoista ja äänestysmenettelyistä. 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 on asetettu uudelleen heti, kun vaalikauden alussa on selvinnyt uuden hallituksen kokoonpano.

Tiedusteluvalvontavalikokunnan 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 valmistelee kiireellisiä päätösesasioita täysistunnolle, voidaan katsoa, ettei tiedusteluvalvontavalikokuntaa 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 tiedusteluvalvontavalikokunta asetetaan vasta, kun valtioneuvosto on vaalien jälkeen tullut nimitetyksi, jollei eduskunta puhemiesneuvoston ehdotuksesta toisin päättä. Jos valtioneuvoston muodostaminen viivästyy merkittävästi tai ilmenee muita syitä asettaa tiedusteluvalvontavalikokunta, eduskunta voisi kuitenkin puhemiesneuvoston ehdotuksesta päättää valiokunnan asettamisesta jo ennen valtioneuvoston nimittämistä. Tiedusteluvalvontavalikokunnan asettamista koskeva säännös ehdotetaan otettavaksi eduskunnan työjärjestyksen 17 §:n uuteen 2 momenttiin.

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

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

4.4 Tiedusteluvalvontavaliokunnan toimintamuodot

4.4.1 Tiedusteluvalvontavaliokunnan vireillepano-oikeus

Tiedusteluvalvontavaliokunnalle 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 tiedusteluvalvontavaliokunnan 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 tekomahdollisuutta 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 tiedusteluvalvontavaliokunta päättää laatia täysistunnolle mietinnön oma-aloitteisesti esille ottamastaan asiasta, on tärkeää, että asiasta informoidaan hyvissä ajoin puhemiesneuvostoa. Käytännössä tämä tehtävä kuuluu valiokunnan puheenjohtajalle.

Mietinnön laatimisen sijasta valiokunta voi muiden valiokuntien tapaan päättää menetellä 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, mutta ei tee siitä päätöksiä.

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

Tiedusteluvalvontavaliokunta voi muiden valiokuntien tapaan ryhtyä huomioidensa johdosta toimenpiteisiin perustuslain 115 §:ssä säädettyssä ministerivastuuasiassa. Tiedusteluvalvontavaliokunnassa voi tulla arvioitavaksi valtioneuvoston tai sen jäsenen vastuulla olevien tehtävien hoito, jolloin valiokunta voi asian niin vaatiessa esittää tutkintapyynnön perustuslakivaliokunnalle. Valiokunnan mietinnön täysistuntokäsittelyn yhteydessä on luonnollisesti aina mahdollista — kuten muissakin eduskunnan päätettävänä olevissa asioissa — mittaauttaa eduskunnan luottamus hallitukseen tai valtioneuvoston jäseneseen.

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

4.4.2 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. Erikoisvaliokuntien toimialaan yleisesti kuuluvat asiat, kuten hallituksen esitykset, kertomukset, selonteot ja eduskunta-aloitteet, tulevat siten tiedusteluvalvontavaliokunnassakin 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 lähetekeskustelun päätteeksi. Perustuslain 40 §:n mukaan asiat on käsiteltävä valmistelevasti valiokunnassa ennen niiden lopullista käsittelyä täysistunnossa.

Tiedusteluvalvontavaliokunta voisi käsitellä valmistelevasti toimialaansa kuuluvat hallituksen esitykset, eduskunta-aloitteet ja selonteot. Tiedusteluvalvontavaliokunta antaisi pyynnöstä muille valiokunnille lausuntoja toimialaltaan.

Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 3 momentin nojalla valiokunnat voivat antaa valtiovarainvaliokunnalle omasta aloitteestaan toimialaansa koskevan lausunnon valtion talousarvioesityksestä. Myös tiedusteluvalvontavaliokunta voisi tarvittaessa antaa omaan toimialaansa liittyvän lausunnon valtiovarainvaliokunnalle. 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.

4.4.3 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 kokoontuvat työtilanteen mukaan, joten tiedusteluvalvontavaliokunnan kokouskäytännöt muotoutuvat asioiden käsittelyn tarpeista käsin.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan työtapoja luotaessa tulee erityistä huomiota kiinnittää valiokunnan käsittelemien tietojen luottamuksellisuuteen ja salassa pidettävien asiakirjojen 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. Tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan toimivuuden ja tehokkuuden kannalta on tärkeää, että valiokunnalla on käytettävissään erityisesti perus- ja ihmisoikeuksiin ja tiedustelutoimintaan liittyvää osaamista.

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

4.4.4 Tiedusteluvalvontavaliokunnan toimiala suhteessa muihin erikoisvaliokuntiin

Tiedusteluvalvontavaliokunnan toimiala käsittää laajasti tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan näkökulman. Valiokuntalaitoksen uudistamisen yhteydessä vuonna 1991 noudatettiin ministeriövastaavuusperiaatetta siten, että valiokuntien nimet ja toimialat vastaavat pääsääntöisesti ministeriöjakoa. Tiedusteluvalvontavaliokunnan vastinministeriön määrittelemisen vastaavuusperiaatteen mukaisesti ei ole mahdollista. Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtäväalue liittyy läheisimmin sisäministeriön ja puolustusministeriön toimialaan, mutta sillä voi olla liittymäkohtia myös muiden 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, selonteiden sekä valtiopäiväaloitteiden mietintö- ja lausuntovaliokunnista. Asia harkittaisiin puhemiesneuvostossa tapauskohtaisesti, eikä poissuljettua jatkossakaan olisi, että esimerkiksi siviilitiedustelua koskevat hallituksen esitykset käsiteltäisiin mietintöasioina laajoihin lainsäädäntökokonaisuuksiin rutiinituneissa lakia säätävissä valiokunnissa. 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 jokin muu erikoisvaliokunta ottaa omasta aloitteestaan käsiteltäväkseen asian, joka on kokonaan tai osaksi jo valmisteltavana toisessa erikoisvaliokunnassa, ja päättää laatia asiasta oman mietintönsä. Ennen muuta on vältettävä tilannetta, jossa eduskunta hyväksyisi samassa asiassa kaksi toisistaan poikkeavaa kantaa. Tärkeää on myös välttää tilanteita, joissa tiedusteluvalvontavaliokunta tai jokin muu erikoisvaliokunta antaisi perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitettua 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).

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeuksien tulee olla laajat, jotta sillä 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 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 lakiin tiedustelutoiminnan valvonnasta (HE 199/2017 vp, 3 §) esitetään 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 koskevissa hallituksen esityksissä (HE 202/2017 vp ja HE 203/2017 vp) annettaviksi viranomaiskoneiston ulkopuolisten tahojen hoidettaviksi. Valiokunnalle ehdotetut tiedonsaantioikeudet 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 määrittyisivät 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 tarvitsevänsä eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:n 1 momentissa tarkoitetussa parlamentaarisessa valvonnassa. Valiokunnalla olisi itsenäinen harkintavalta sen suhteen, mitä tietoja se katsoo tarvitsevänsä 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. Sen mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Yleiset säännökset viranomaisen asiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta on sisällytetty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki). 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).

Eduskunta ei valtioelimenä ole perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettu viranomainen, eikä julkisuuslakia sovelleta eduskunnan valtiopäivätoimintaan. Eduskunnan hallintoa 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).

Eduskunnan valtiopäivätoiminnan julkisuudesta säädetään perustuslain 50 §:ssä, jota konkretisoi eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:n sääntely valiokunnan asiakirjojen julkisuudesta. Valiokuntatyön asiakirjojen julkisuudesta säädettäessä tulee ottaa huomioon perustuslain 12 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 toissijaista 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 merkittävä olisi salassa pidettävä (vrt. julkisuuslain 23 §:n 1 mom.).

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

Valiokunnilla on perustuslain nojalla toimivalta perustaa vaitiolovelvollisuus. Perustuslain 50 §:n 3 momentin mukaan valiokunnan jäsenen on noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota valiokunta katsoo välttämättömäksi syystä asian erityisesti vaativan. Valiokunta voi siten tiettyssä 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 käsitteilyn ajan valiokunnassa). Kysymyksessä on asiakasmainen 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 koskisivat myös tiedusteluvalvontavaluokuntaa. Tiedusteluvalvontavaluokunnan toiminnan luonne huomioon ottaen niitä ei kuitenkaan voida pitää riittävinä, vaan tarvitaan eräitä erityissäännöksiä. Valiokunnan 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 1 momentin 1 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat valtioneuvoston ulkopoliittisia asioita käsittelevän valiokunnan asiakirjat, jollei valiokunta toisin päättä, sekä ulkoasioita hoitavan ministeriön ja Suomen edustustojen poliittiset tilannearviointit sekä poliittisista tai taloudellisista suhteista toisen valtion kanssa käytyjä neuvotteluja koskevat asiakirjat. Merkillä pantavaa kyseisessä julkisuuslain säännöksessä on se, että se luo asiakirjan salassa pidettävyyden lisäedellytyksittä. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat myös suojelupoliisin ja muiden viranomaisten asiakirjat, jotka koskevat valtion turvallisuuden ylläpitämistä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna valtion turvallisuutta. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 10 kohdassa säädetään edelleen sotilastiedustelua koskevat asiakirjat salassa pidettäväksi, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vahingoita tai vaaranna maanpuolustuksen etua. Kyseisissä julkisuuslain säännöksissä mainitut asiakirjat voidaan rinnastaa salassapitotarpeeltaan tiedusteluvalvontavaluokunnan asiakirjoihin. Julkisuuslain esitöiden mukaan sekä 9 että 10 kohdassa salassapidon perusteena on valtion turvallisuuden varmistaminen (HE 30/1998 vp, s. 91/II). Perustuslakivaliokunnan julkisuuslakiehdotuksesta antamassa lausunnossa on kiinnitetty tältä osin merkityksellisinä seikkoina 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 "valiokunnan asiakirjoja" voi olla monenlaisia. Nykyisen sääntelyn riittävyys tiedusteluvalvontavaluokunnan asiakirjojen osalta riippuu näin ollen paljolti siitä, millaisia asioita tiedusteluvalvontavaluokunnassa tullaan käsittelemään. Tämä

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

puolestaan on kiinteässä yhteydessä niihin tehtäviin, joita uudelle valiokunnalle on esitetty säädettäväksi.

Eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:ssä tarkoitettuja käsittelyasiakirjoja ovat esimerkiksi valiokunnassa kuultujen asiantuntijoiden muistiot ja valiokunnan sihteerin laatimat erilaiset selvitykset. Myös valiokunnan selvityspyynnot ministeriölle ja ministeriön niiden perusteella tai omaloitteisesti valiokunnalle antamat selvitykset ovat käsittelyasiakirjoja. Tiedusteluvalvontavalio-
kunnan asiakirjojen joukko tulee muodostumaan poikkeavaksi verrattuna siihen, millaisia asiakirjoja eduskunnan eri valiokunnissa nykyisin käsitellään. Toiminnallista vertailukohtaa voidaan hakea sellaisista puolustus- ja ulkoasiainvaliokuntien asioista, joissa valiokunta tekee perustuslain 50 §:n 3 momentin mukaisen vaitelaisuuspäätöksen. Tiedusteluvalvontavalio-
kunnan työssä eivät kuitenkaan samaan tapaan korostu ministeriön antamat asiakirjat. Kyse voi olla esimerkiksi tiedustelua harjoittavien viranomaisten tai tiedustelun laillisuusvalvontaa harjoittavan tiedustelu-
valtuutetun tiedusteluvalvontavalio-
kunnalle antamista asiakirjoista.

Edellä todetun mukaisesti tiedusteluun liittyvä tieto on myös käytännössä salassapidon alaista julkisuuslain sääntelyn perusteella. Tiedusteluvalvontavalio-
kunnan perustaminen ja toiminta ei saa johtaa siihen, että muutoin salassa pidettävä tieto tulee julkiseksi sen vuoksi, että sitä on käsitelty uudessa valiokunnassa. Näin ollen on perusteltua säätää, että tiedustelutieto olisi vastaavalla tavalla salassapito-
olettaman alaista kuin se on valtioneuvoston sitä käsitellessä. Tiedon laatuun perustuva ehdoton salassapito saattaisi kuitenkin paitsi olla ongelmallinen perustuslain kannalta myös johtaa tarpeettoman laajaan salassapitoon asioissa, joissa on tarvetta julkisen vallan käytön valvomiseen. Tiedustelun parlamentaarisen valvonnan tarkoituksena on lisätä tiedustelu-
toiminnan yleistä legitimitettä. Jos toiminnan sääntelyssä luotaisiin poikkeukseton sääntely valvonnan salassapidosta, menettäisivät toiminnan keskeisenä perustana olevat näkökohdat osaksi merkityksensä.

Tämän vuoksi myös tiedusteluvalvontavalio-
kunnan toiminnassa salassapito tulisi eduskunnan työjärjestyksen nykyisen 43 a §:n 2 momentin ja julkisuuslain sääntelyn tavoin kytkeä vahinkoedellytyslausekkeeseen, jonka tulee kuitenkin mahdollistaa salassapito 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 tiedusteluvalvontavalio-
kunnan asiakirjojen salaamiselle alhaisemmalla kynnyksellä kuin eduskunnan työjärjestyksen nykyinen 43 a § mahdollistaa liittyvät Suomen kansainvälisten suhteiden ja kansallisen turvallisuuden turvaamiseen. Tästä syystä puhemiesneuvosto ehdottaa, että eduskunnan työjärjestykseen lisätään säännös salassapitovelvollisuutta tiedusteluvalvontavalio-
kunnan toiminnassa koskeva säännös, joka sisältää nykysääntelystä poiketen salassapito-
olettamaan perustuvan vahinkoedellytyksen. Vastaavanlainen ja -sisältöinen salassapito-
olettama sisältyy edellä mainittuun perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 ja 10 kohdan sääntelyyn. Tämänkaltaisen salassapito-
olettamaan perustuva vahinkoedellytys sopii tiedusteluvalvontavalio-
kunnan tehtäväkenttään, mutta ottaa samalla huomioon perustuslain julkisuusperiaatteen liittyvät vaatimukset.

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

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

Eduskunnan työjärjestykseen ei sisälly yleistä säännöstä salassa pidettävän asiakirjan sisältöön kohdistuvasta vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta. Erityistä, laissa säädettyä vaitiolovelvollisuutta ja siihen kytkettyä hyväksikäyttökieltoa voidaan pitää välttämättömänä osana asianmukaista ja riittävän tehokasta salassapitovelvollisuuden määrittelyä. Erityisesti tiedusteluvalvontavaluokunnan toiminnassa saattavat korostua menettelyt, joissa salassa pidettävät tiedot eivät sisälly mihinkään asiakirjaan. Toiminnan luonteen vuoksi on ehdottoman tärkeää, etteivät valiokunnan jäsenet tai virkamiehet ilmaise sivullisille myöskään tietyn asian käsittelyssä kuulemiaan seikkoja.

Työjärjestystä ehdotetaan täydennettäväksi myös erillisellä julkisuuslain sääntelyn kaltaisella säännöksellä vaitiolovelvollisuudesta, joka koskisi kaikkia valiokuntia. Valiokunnan jäsen tai virkamies ei saisi paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä. Lisäksi pykälään ehdotetaan otettavaksi säännös hyväksikäyttökiellosta sekä informatiivinen viittaussäännös rikoslakiin, jonka mukaan rangaistus salassapitorikoksesta ja salassapitorikkomuksesta säädetään rikoslain (39/1889) 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 syytteeseen hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden tai asian käsittelyssä noudattamansa menettelyn johdosta, ellei eduskunta ole siihen suostunut päätöksellä, jota 5/6 annetuista äänistä on kannattanut. Kansanedustaja 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.

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

5 Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset

Tiedusteluvalvontavaluokunnan 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 valiokuntakanslian sihteerin virkojen perustamista. Li-

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

säksi 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 tiedustelutoimintaan liittyvää osaamista.

6 Ehdotuksen valmistelu

Oikeusministeriön asiantuntijatyöryhmä sai 23.9.2016 valmiiksi mietintönsä (Oikeusministeriön työryhmämietintö 41:2016), joka sisälsi ehdotuksen perustuslain 10 §:n tarkistamiseksi. Asian-
tuntijatyöryhmä ehdotti mietinnössään, että perustuslain 10 §:ään lisättäisiin uusi 4 momentti.

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 ja niistä on annettu hallituksen esitykset (HE 198/2017 vp, HE 199/2017 vp, HE 202/2017 vp ja HE 203/2017 vp).

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). Oikeusministeriön työryhmässä oli mukana eduskunnan kanslian edustaja.

Parlamentaarista valvontaa koskeva osa valmistelusta siirrettiin eduskunnan pääsihteerin Maija-Leena Paavolan 23.12.2016 asettaman työryhmän valmisteltavaksi. Puhemiesneuvoston ehdotusta koskeva valmistelu liittyy kiinteästi oikeusministeriön työryhmässä valmisteltuun esitykseen tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevaksi sääntelyksi. Työryhmän työn edistymisestä on informoitu myös parlamentaarista seurantatyöryhmää ja puhemiesneuvostoa. 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.

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

Työryhmän mietinnöstä pyydettiin lausunnot eduskuntaryhmiltä, asianomaisilta ministeriöiltä ja muilta viranomaisilta sekä eduskunnan oikeusasiamieheltä ja useilta valtiosääntöasiantuntijoilta. Eduskuntaryhmien lisäksi mietinnöstä antoi lausuntonsa eduskunnan oikeusasiamies, sisäministeriö, puolustusministeriö, Poliisihallitus, suojelupoliisi, professori Mikael Hidén, professori Juha Lavapuro, professori Olli Mäenpää, professori Tuomas Ojanen, professori Teuvo Pohjolainen, professori Martin Scheinin, professori Jukka Viljanen, professori Veli-Pekka Viljanen ja eduskunnan entinen pääsihteeri Seppo Tiitinen.

Lausuntokierroksen jälkeen ehdotukseen on tehty muutoksia ja täsmennyksiä koskien muun muassa tiedusteluvalvontavaliokunnan jäsenmäärää ja tehtäviä sekä salassapitosäännöksiä.

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 ehdotus perustuslain 10 §:n tarkistamiseksi, ehdotus sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi ja ehdotus siviilitiedustelulainsäädännöksi (HE 198/2017 vp, HE 202/2017 vp ja HE 203/2017 vp).

Puhemiesneuvoston ehdotus on osa tiedustelutoiminnan valvonnan uudistamiseen liittyvää kokonaisuutta, johon kuuluu ehdotus laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta (HE 199/2017 vp). Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen muuttamiseksi on tarkoituksenmukaista käsitellä yhdessä tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan hallituksen esityksen kanssa ja samanaikaisesti edellä mainittujen hallituksen esitysten kanssa.

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

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Eduskunnan työjärjestys

7 §. Valiokunnat. Pykälän 1 momentissa luetellaan eduskunnan pysyvät valiokunnat. Luetteloon ehdotetaan lisättäväksi tiedusteluvalvontavaliokunta. Pykälän valiokuntaluettelo on laadittu siten, että muut kuin perustuslaissa mainitut pysyvät valiokunnat luetellaan aakkosjärjestyksessä. Tiedusteluvalvontavaliokunta 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 pääsään-

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

nöstä 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 tiedusteluvalvontavaliokunnassa on yksitoista jäsentä. Tämä turvaa poliittisen edustavuuden ja suhteellisuuden toteutumista valiokunnan työssä ja mahdollistaa tehokkaan käsittelyn ja päätöksenteon. Määrä on tarkoituksenmukainen myös tiedusteluvalvontavaliokunnan 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. Tiedusteluvalvontavaliokunta olisi näin ollen päätösvaltainen kahdeksan jäsenen kokoonpanossa.

Puhemiesneuvosto ehdottaa, että tiedusteluvalvontavaliokunnassa olisi kaksi varajäsentä. 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 seitsemätoista jäsentä ja yhdeksän varajäsentä. Tiedusteluvalvontavaliokunnan työn luottamuksellinen luonne puolttaa jäsenmäärän pitämistä suppeana. Tiedusteluvalvontavaliokunnan 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.

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

Tiedusteluvalvontavaliokunnan 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 valmistelee 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 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 turvallisuusselvityslain (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.

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

Ehdotetussa menettelyssä on kyse selvityksen hankkimisesta. Turvallisuusselvityksessä on käytännössä kyse yleensä siitä, että suojelupoliisi ilmoittaa selvitystä hakevalle organisaatiolle laissa määriteltyjen tietolähteiden, lähinnä rekisteritarkastusten, tulokset. Turvallisuusselvityslain 42 §:n 3 momentin mukaan henkilöturvallisuusselvitykseen ei saa sisällyttää viranomaisen arviota selvityksen kohteena olevan henkilön nuhteettomuudesta, luotettavuudesta tai sopivuudesta virkaan tai tehtävään. Saatua selvitys ei turvallisuusselvityslain 42 §:n 1 momentin mukaan sido sitä, jonka käyttöä varten selvitys on laadittu.

17 a §. Valiokuntien järjestäytyminen. Uuteen 17 a §:ään ehdotetaan siirrettäviksi nykyisen 17 §:n 2—6 momentti, 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 luetelmakohdittain valiokunnan tehtäväkenttää. Momentin 1 kohdan mukaan tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävänä on seurata ja arvioida tiedustelutoiminnan painopisteitä. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous käsitelisi vuosittaiset 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.

Tiedusteluvalvontavaliokunta 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 val-

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

vonnan 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. 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 tiedusteluvalvontavalio-
kunnan tärkein yhteistyökumppani. Valtuutetun vuosikertomuksen käsittely ja sitä koskevan mietinnön valmistelemisen 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 tarkoitettua mietinnön.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi tiedusteluvalvontavalio-
kunnan vireillepano-oikeudesta. Säännösehdotuksen mukaan tiedusteluvalvontavalio-
kunnalla 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 tiedonsaantioikeuksiensa avulla ja kuulemalla niin asiaan osallisia kuin asiantuntijoitakin. Painoarvoltaan tärkeimmissä ja tiedustelutoiminnan valvonnan kannalta erityisen merkittävässä asioissa tiedusteluvalvontavalio-
kunta 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.

Tiedusteluvalvontavalio-
kunnan 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 kiinnit-

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

tää 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.

Tiedusteluvalvontavalikokunnan tehtävän erityisluonne edellyttää, että valiokunnassa käsiteltävien asioiden salassapidosta ja siihen liittyvän vaiteliaisuusvelvoitteen noudattamisesta huolehditaan erityisen tarkasti. Tiedusteluvalvontavalikokunnan toimintaedellytysten varmistamiseksi ehdotetaan eduskunnan työjärjestyksen 17 §:ään otettavaksi erityissäännös, joka mahdollistaa laajan turvallisuus selvityksen hankkimisen kaikista tiedusteluvalvontavalikokunnan jäsenistä. Tiedusteluvalvontavalikokunnan 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 tiedusteluvalvontavalikokunnan 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 ensimmäisen virkkeen säännökseen lisätään kansallisen turvallisuuden vaarantamista koskeva maininta.

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

Säännöksessä mainitun kansallisen turvallisuuden käsitteen sisältö on laaja ja osaksi jäsentymätön. Kansallinen turvallisuus kattaa monia voimassa olevassa lainsäädännössä määriteltyjä valtion turvallisuuteen liittyviä etuja. Esimerkiksi julkisuuslain esitöissä mainitaan salassapidon perusteena valtion turvallisuuden varmistaminen, joka kohdistuu kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen edun ylläpitoon julkisuuden rajoituksen perusteena (HE 30/1998 vp, s. 91/II). 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. Kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvat uhat voidaan jakaa siviililuonteisiin ja sotilaallisiin. Keskeisiä siviililuonteisia turvallisuusuhkia ovat ainakin terrorismi, ulkovaltojen Suomeen ja sen etuihin kohdistama vakoilu, joukkotuhoaseiden ja kaksikäyttötutteen levittämiskäytännöt sekä sellainen kansainvälinen järjestäytyneet rikollisuus, joka pyrkii vaikuttamaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon tai soluttautumaan valtiotekniikkaan. Kansallisen turvallisuuden käsitteen sisältöä on käsitelty lisäksi hallituksen antamassa esityksessä Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 198/2017 vp).

43 b §. Salassapitovelvollisuus tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminnassa. Eduskunnan työjärjestykseen ehdotetaan lisättäväksi uusi 43 b §, jossa säädetään tiedusteluvalvontavaliokunnan toimintaan liittyvästä salassapitovelvollisuudesta. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi valiokunnan asiakirjoihin liittyvästä salassapitovelvollisuudesta.

Perustuslain 50 §:n 2 momentin mukaan valiokunnan pöytäkirjat ja niihin liittyvät muut asiakirjat ovat julkisia, jollei välttämättömyyden 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 asiantuntijalausunnat, 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 43 b §:ssä säädetään uudesta kansallista turvallisuutta ja Suomen kansainvälisiä suhteita korostavasta perusteesta salassapidolle. Peruste täydentää työjärjestyksen 43 a §:ssä säädettyä yleisempää kaikkiin valiokuntiin soveltuvaa sääntelyä valiokunta-asiakirjojen julkisuudesta. Keskeisin lisäys suhteessa työjärjestyksen 43 a §:ään olisi se, että kynnys salassapidolle madaltuisi.

Pykälän mukaan tiedusteluvalvontavaliokunnan työjärjestyksessä säädettyä tehtävää koskevat pöytäkirjan liitteet ja valiokunnan muut asiakirjat olisivat pääsääntöisesti salassa pidettäviä. Sa-

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

lassapitovelvollisuus ei kuitenkaan koskisi asiakirjaa, jos on ilmeistä, että tiedon antaminen siitä ei aiheuta merkittävää vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai vaarana 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 säännösehdotuksen mukaan 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 säädettäisiin kahdesta vahinkoedellytyksestä. Nämä perusteet olisivat merkittävä vahinko Suomen kansainvälisille suhteille tai kansallisen turvallisuuden vaarantuminen. Vahinkoedellytykset olisivat samat kuin yleisesti valiokuntien asiakirjoja koskevassa 43 a §:ssä on säädetty, mutta erona olisi se, että molempia koskisi säännöksen alun julkisuuslain systematiikkaan samastuva "jollei ole ilmeistä" eli salassapito-olettamaan perustuva vahinkoedellytyksen todennäköisyyttä koskeva määre.

Käytännössä säännöksen ero nykyisin valiokunnissa noudatettaviin menettelyihin on se, että tiedusteluvalvontavalioikunnan työ perustuisi olettamaan asiakirjojen salassapidosta, eikä valiokunta lähtökohtaisesti tekisi päätöksiä vaiteliaisuudesta. Kuitenkin silloin, kun valiokunnassa on käsittelyssä jokin täysistuntoon etenevä valtiopäiväasia, valiokunta voisi tehdä päätöksen siitä, että valiokunnan asiakirjat ovat käsittelyn päätyttyä osittain tai kokonaan julkisia. Tällaisten asioiden käsittely olisi tiedusteluvalvontavalioikunnassa poikkeuksellista, mutta kuitenkin vuosittaista. Tällaisia asioita ovat ainakin tiedusteluvaltuutetun vuosikertomus, hallituksen talousarvioesitys, hallituksen vuosikertomus sekä valtioneuvoston julkisen talouden suunnitelma.

43 c §. Vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto. Edellä yleisperusteluissa esitetyn mukaisesti puhemiesneuvosto ehdottaa uutta 43 c §:ää vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta.

Pykälän 1 momentin mukaan valiokunnan jäsen tai virkamies 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 vastaisi 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. Tiedusteluvalvontavalioikunnan 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.

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

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 yhteys ehdotettuun 43 b §:ään merkitsee käytännössä sitä, että yksittäinen kansanedustaja ei joutuisi vaikeaan tulkintatilanteeseen miettiessään, onko tieto salassa pidettävää ja vaitiolovelvollisuuden alaista. Tiedusteluvalvontavaliokunnan kaikki toiminta perustuisi oletamaan salassapidosta. Jos tietty asia ei olisi salassa pidettävä, valiokunta tekisi siitä nimenomaisen pöytäkirjattavan päätöksen. Valiokuntien asiakirjojen salassapidosta säädetään myös 43 a §:ssä. Vaitiolovelvollisuutta koskevaa säännöstä on tulkittava myös näissä soveltamistilanteissa valtiopäivätoiminnan erityisluonne huomioiden, eikä julkisuuslaissa säännellyn virkamiehen vaitiolovelvollisuuden alasta ja sisällöstä ole syytä tehdä kaavamaisia johtopäätöksiä nyt ehdotettavan vaitiolovelvollisuuden perustavan säännöksen tulkinnasta. Valtiopäivätoiminnan erityispiirteisiin kuuluu mm. perustuslain 31 §:ssä säädetty kansanedustajan puhevapaus.

Puhemiesneuvosto ehdottaa pykälän 2 momenttiin säännöstä, jonka mukaan 1 momentissa tarkoitettu vaitiolovelvollinen ei saa käyttää omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi salassa pidettäviä tietoja. Näitä ovat julkisuuslaissa omaksutun sääntelyratkaisun tavoin tieto paitsi salassa pidettävän asiakirjan sisällöstä myös sellaiset tallentamattomat tiedot, joista on 1 momentissa säädetty vaitiolovelvollisuus. Laissa säädettyä hyväksikäyttökieltoa voidaan pitää välttämättömänä osana asianmukaista ja riittävän tehokasta salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden määrittelyä. Myös tätä säännöstä on tulkittava valtiopäivätoiminnan erityispiirteet huomioiden.

Puhemiesneuvosto ehdottaa, että salassapitovelvollisuutta koskevaan säännökseen otetaan 3 momentiksi informatiivinen viittaussäännös rikoslakiin, jonka mukaan rangaistus salassapitorikoksesta ja salassapitorikkomuksesta säädetään rikoslain 38 luvun 1 ja 2 §:ssä. Säännös informoi siitä, että valiokunnan jäsen voi syyllistyä vaitiolovelvollisuuttaan rikkoessaan rangaistavaan tekkoon. Käsiteltäessä vaitiolovelvollisuuden rikkomiseen liittyviä kysymyksiä tulee ottaa huomioon edellä esitettyjen valtiopäivätoimintaan liittyvien näkökohtien ohella kansanedustajan parlamentaarista koskemattomuutta koskevat perustuslain 30 §:n säännökset, joilla turvataan kansanedustajan oikeutta hoitaa edustajantointaan (ks. yleisperustelut).

2 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

2.1 Yleistä

Tiedustelutoiminnan valvonnan uudistaminen on olennainen osa tiedustelulainsäädännön uudistushanketta. Yksilön oikeusturvan takaamiseksi ja toiminnan luotettavuuden varmistamiseksi on välttämätöntä säätää 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.

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on arvioidessaan valvonnan tehokkuutta ja riippumattomuutta sekä oikeusturvajärjestelyjen riittävyttä antanut merkitystä myös parlamentaariselle 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 tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan on tarkoitus yhdessä muodostaa sellainen tehokas ja riippumaton tiedustelutoiminnan ulkoisen valvonnan kokonaisuus, joka vastaa perusoikeussuojan ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamia vaatimuksia.

2.2 Tiedusteluvalvontavaliokunnan jäsenmäärä ja valintamenettely

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.

Perustuslain 35 §:n 2 momentin mukaan valiokunnissa on tarpeellinen määrä varajäseniä. Eduskunnan työjärjestyksen 8 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että tiedusteluvalvontavaliokunnassa on 11 jäsentä ja kaksi varajäsentä, jota voidaan pitää tarpeellisena määränä varajäseniä tiedusteluvalvontavaliokunnassa työn luonne huomioiden.

Ehdotetun 17 §:n 2 momentin mukaan puhemies hankkii valiokunnan jäseniksi ehdotetuista edustajista turvallisuusselvityslaissa tarkoitetun laajan turvallisuusselvityksen ennen tiedusteluvalvontavaliokunnan asettamista. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että turvallisuusselvitysmenettelyllä yleensä on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima peruste (PeVL 3/2014 vp, s. 3/I).

Perustuslaissa ei sinänsä aseteta kansanedustajille tai valiokuntatyöskentelylle erillisiä kelpoisuusvaatimuksia (ks. HE 1/1998 vp, s. 84/II). Perustuslain 2 §:ssä säädetystä eduskunnan asemasta ylimpänä valtioelimenä johtuu myös se, että eduskunnan päätöksiä jäsenten valinnasta valiokuntiin ei voida perustuslakia loukkaamatta asettaa riippuvaisiksi minkään ulkopuolisen tahon hyväksynnästä.

Ehdotetussa menettelyssä on kuitenkin kyse ainoastaan selvityksen hankkimisesta. Menettely jättää jäsenten valinnan edelleen eduskunnan poliittisen harkinnan varaan, eikä suojelupoliisille perusteta päätösvaltaa valinnassa. Turvallisuusselvityksessä on käytännössä kyse yleensä siitä, että suojelupoliisi ilmoittaa selvitystä hakevalle organisaatiolle laissa määriteltyjen tietolähteiden, lähinnä rekisteritarkastusten tulokset. Edellä sanotun mukaisesti henkilöturvallisuusselvitykseen ei saa sisällyttää viranomaisen arviota selvityksen kohteena olevan henkilön nuhteettomuudesta,

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

luotettavuudesta tai sopivuudesta virkaan tai tehtävään. Saatu selvitys ei sido eduskuntaa. Kyse ei siten ole siitä, että tiedusteluvalvonnan kohteelle luotaisiin oikeus valita valiokunnan jäsenet tai osallistua heidän valintaansa.

Ehdotusta on pidettävä välttämättömänä tiedusteluvalvontavalioikunnan riittävän tiedonsaannin turvaamisen kannalta.

2.3 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 tiedusteluvalvontavalioikunnan asiakirjojen julkisuudesta (43 b §) sekä yleinen säännös vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta (43 c §).

Valtiosääntöoikeudelliseen julkisuusperiaatteeseen kuuluvat perustuslain 50 §:ssä säädetty eduskuntatyön ja valtiopäiväasiakirjojen julkisuus, käsittelyn julkisuus osana perustuslain 21 §:ssä säädettyä 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. Perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettujen viranomaisten hallussa olevien asiakirjojen julkisuuden tulee olla pääsääntönä niiden julkisen vallan käyttöön kohdistuvan julkisen kritiikin ja valvonnan mahdollistamiseksi (ks. PeVL 39/2009 vp, s. 3/I, PeVL 3/2004 vp, s. 2).

Periaate liittyy poliittisiin vapausoikeuksiin, erityisesti sananvapauteen. Riittävän julkisuuden takaaminen on edellytys yksilöiden mahdollisuudelle vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Julkisuus on myös vallankäytön ja viranomaistoiminnan arvioinnin ja valvonnan edellytys. Julkisuuden rajoitukset on määriteltävä lailla tarkkarajaisesti, riittävän täsmällisesti ja niin, että rajoitusten olennainen sisältö käy ilmi laista. Viranomaisen 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 ilmenevä tarkoitus.

Yleiset säännökset viranomaisen tallenteiden julkisuudesta ja salassapidosta on sisällytetty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin. 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. Tiedusteluvalvontavalioikuntaa ei voida siten valtiosääntöisen asemansa ja tehtävänsä takia rinnastaa perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin viranomaisiin. Eduskunnan valtiopäivätoiminnan julkisuudesta säädetään perustuslain 50 §:ssä, jota konkretisoi eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:n säännös valiokunnan

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

asiakirjojen julkisuudesta. 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 §:ää tulkittaessa lähtökohtana tulisi pitää vastaavanlaisia syitä kuin 12 §:n 2 momentissa on vaadittu säädetäessä 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 säädetäessä tuleekin ottaa huomioon edellä todetut perustuslakiin liittyvät näkökohdat.

Perustuslain 50 §:n 2 momentin säännöksen perusteella tiedusteluvalvontavalio­kunnan 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 tiedusteluvalvontavalio­kunnan asiakirjojen salassapidosta muusta valiokuntalaitoksesta poikkeavasti.

Tiedusteluvalvontavalio­kunnan 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.

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan hallituksen esitystä viranomaistoiminnan julkisuudesta annettavaksi laiksi painottanut, että esityksessä valittu malli salassapitosäännösten muotoilemisesta ehdottomiksi säännöksiksi taikka julkisuus- tai salassapito-olettamalle rakentuviksi säännöksiksi on asianmukainen ja hyväksyttävä (PeVL 43/1998 vp, s. 4). Valiokunta arvioi tässä yhteydessä nimenomaisesti myös julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1 kohdan säännöstä, jossa luodaan asiakirjan salassa pidettävyyttä lisäedellytyksittä säätämällä salassa pidettäväksi valtioneuvoston ulkopoliittisia asioita käsittelevän valiokunnan asiakirjat, jollei valiokunta toisin päättä. Nyt esitettävä salassapitosäännös muodostaa olennaisesti rajatumman poikkeuksen julkisuuden pääsääntöön.

Lisäksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 kohdassa on perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty nyt esitettyä säännöstä vastaavalla salassapito-olettamalla suojelupoliisin ja muiden viranomaisten valtion turvallisuuden ylläpitämistä koskevien asiakirjojen salassapidosta, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna valtion turvallisuutta. Merkillepantavaa on myös, että sotilastiedustelua koskevat asiakirjat on julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 10

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

kohdassa säädetty salassa pidettäväksi salassapito-olettaman mukaisella maanpuolustuksen etuun kytkeytyvällä vahinkoedellytyslausekkeella (ks. PeVL 43/1998 vp, s. 4). Näin ollen eduskunnan työjärjestykseen ehdotettua 43 b §:ää on pidettävä perustuslain mukaisena.

Eduskunnan työjärjestyksen 43 c §:ään ehdotettu vaitiolovelvollisuuden ja hyväksikäyttökiellon sääntely vastaa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä julkisuuslain 23 §:n sääntelyä.

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

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, sellaisina kuin niistä ovat 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, 43 b ja 43 c § 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, tiedusteluvalvontavalio-
valiokunta, tulevaisuusvaliokunta, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ja ympäristövaliokunta.

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

8 §

Valiokuntien jäsenmäärä

Suuressa valiokunnassa on 25 jäsentä ja 13 varajäsentä. Pysyvissä erikoisvaliokunnissa on 17 jäsentä ja 9 varajäsentä. Valtiovarainvaliokunnassa on kuitenkin 21 jäsentä ja 19 varajäsentä, tarkastusvaliokunnassa 11 jäsentä ja 6 varajäsentä sekä tiedusteluvalvontavalikunnassa 11 jäsentä ja 2 varajäsentä.

17 §

Valiokuntien asettaminen

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

Tiedusteluvalvontavalikunta asetetaan kuitenkin vasta sen jälkeen, kun valtioneuvosto on eduskuntavaalien jälkeen tullut nimitetyksi, jollei eduskunta puhemiesneuvoston ehdotuksesta toisin päättä. Ennen tiedusteluvalvontavalikunnan asettamista puhemies hankkii valiokunnan jäseniksi ehdotetuista edustajista turvallisuusselvityksissa (726/2014) tarkoitetun laajan turvallisuusselvityksen

17 a §

Valiokuntien järjestäytyminen

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

Valiokunta valitsee keskuudestaan toimikautekseen 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 käsittelemään asiaa tai esityneitä osallistumaan valiokunnan kokoukseen, valitaan valiokunnalle tilapäinen puheenjohtaja. Vaali toimitetaan samalla tavoin kuin puheenjohtajan vaali.

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

31 b §

Tiedusteluvalvontavalikunnan tehtävät ja vireillepano-oikeus

Tiedusteluvalvontavalikunnan tehtävänä on toimia siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan parlamentaarisena valvojana.

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tulee parlamentaarista valvontatehtäväänsä hoitaessaan

- 1) valvoa tiedustelutoiminnan asianmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta;
- 2) seurata ja arvioida tiedustelutoiminnan painopisteitä;
- 3) seurata ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa;
- 4) käsitellä valmistelevasti tiedusteluvaltuutetun kertomukset;
- 5) käsitellä tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (/) 18 §:n 2 momentin mukaiset valvontahavainnot.

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

36 §

Läsnäolo-oikeus valiokunnan kokouksessa

Puhemies ja varapuhemiehet saavat olla läsnä valiokuntien kokouksissa. 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 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.

43 b §

Salassapitovelvollisuus tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminnassa

Sen lisäksi, mitä 43 a §:ssä säädetään, tiedusteluvalvontavaliokunnan pöytäkirjan liitteet ja valiokunnan muut 31 b §:ssä säädettyä tehtävää koskevat 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.

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

43 c §

Vaitioloovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto

Valiokunnan jäsen tai virkamies 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 vaitiolo päätöksen.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu henkilö ei saa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi.

Rangaistus salassapitorikoksesta ja salassapitorikkomuksesta säädetään rikoslain (39/1889) 38 luvun 1 ja 2 §:ssä.

Tämä eduskunnan päätös tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 ____.

Helsingissä 6.2.2018

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

Rinnakkaistekstit

Voimassa oleva säädös	Ehdotus
7 § Valiokunnat Eduskunnan pysyviä valiokuntia ovat suuri valiokunta sekä erikoisvaliokuntina perustuslaki-valiokunta, ulkoasiainvaliokunta, valtiovarainvaliokunta, tarkastusvaliokunta, hallintovaliokunta, lakivaliokunta, liikenne- ja viestintävaliokunta, maa- ja metsätalousvaliokunta, puolustusvaliokunta, sivistysvaliokunta, sosiaali- ja terveysvaliokunta, talousvaliokunta, tulevaisuusvaliokunta, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ja ympäristövaliokunta. — — — — —	7 § Valiokunnat Eduskunnan pysyviä valiokuntia ovat suuri valiokunta sekä erikoisvaliokuntina perustuslaki-valiokunta, ulkoasiainvaliokunta, valtiovarainvaliokunta, tarkastusvaliokunta, hallintovaliokunta, lakivaliokunta, liikenne- ja viestintävaliokunta, maa- ja metsätalousvaliokunta, puolustusvaliokunta, sivistysvaliokunta, sosiaali- ja terveysvaliokunta, talousvaliokunta, <i>tiedusteluvalvontavalio-</i> <i>liokunta</i>, 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. Valtiovarainvaliokunnassa on kuitenkin 21 jäsentä ja 19 varajäsentä ja tarkastusvaliokunnassa 11 jäsentä ja 6 varajäsentä. — — — — —	8 § Valiokuntien jäsenmäärä Suuressa valiokunnassa on 25 jäsentä ja 13 varajäsentä. Pysyvissä erikoisvaliokunnissa on 17 jäsentä ja 9 varajäsentä. Valtiovarainvaliokunnassa on kuitenkin 21 jäsentä ja 19 varajäsentä, tarkastusvaliokunnassa 11 jäsentä ja 6 varajäsentä <i>sekä tiedusteluvalvontavalio-</i> <i>kunnassa 11 jäsentä ja 2 varajäsentä.</i> — — — — —
17 § Valiokuntien asettaminen ja järjestäytyminen Eduskunta asettaa pysyvät valiokunnat viipymättä kokoonnuttuaan vaalikauden ensimmäisille valtiopäiville. Valiokunta voidaan asettaa puhemiesneuvoston ehdotuksesta uudelleen valtioneuvoston tultua eduskuntavaalien jälkeen nimitetyksi. (Uusi 2 mom.)	17 § <i>Valiokuntien asettaminen</i> Eduskunta asettaa pysyvät valiokunnat viipymättä kokoonnuttuaan vaalikauden ensimmäisille valtiopäiville. Valiokunta voidaan asettaa puhemiesneuvoston ehdotuksesta uudelleen valtioneuvoston tultua eduskuntavaalien jälkeen nimitetyksi. <i>Tiedusteluvalvontavalio-</i> <i>kunta asetetaan kuitenkin vasta sen jälkeen, kun valtioneuvosto on eduskuntavaalien jälkeen tullut nimitetyksi, jollei eduskunta puhemiesneuvoston ehdotuksesta toisin päättä. Ennen tiedusteluvalvontavalio-</i> <i>kunnan asettamista puhemies hankkii valiokunnan jäseniksi ehdotetuista edustajista turvallisuusselvityslais- (726/2014) tarkoitetun laajan turvallisuusselvityksen.</i>

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

Voimassa oleva säädös	Ehdotus
(17 §:n 2—6 mom.) Valiokunnan tulee järjestäytyä viipymättä sen jälkeen, kun se on asetettu. Valiokunta valitsee keskuudestaan toimikaudeseen 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 käsittelemään asiaa tai estyneitä osallistumaan valiokunnan kokoukseen, valitaan valiokunnalle tilapäinen puheenjohtaja. Vaali toimitetaan samalla tavoin kuin puheenjohtajan vaali. Muiden eduskunnan toimielinten järjestäytymisessä noudatetaan soveltuvin osin, mitä tässä pykälässä säädetään.	<i>17 a § Valiokuntien järjestäytyminen</i> Valiokunnan tulee järjestäytyä viipymättä sen jälkeen, kun se on asetettu. Valiokunta valitsee keskuudestaan toimikaudeseen 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 käsittelemään asiaa tai estyneitä osallistumaan valiokunnan kokoukseen, valitaan valiokunnalle tilapäinen puheenjohtaja. Vaali toimitetaan samalla tavoin kuin puheenjohtajan vaali. Muiden eduskunnan toimielinten järjestäytymisessä noudatetaan soveltuvin osin, mitä tässä pykälässä säädetään.
(Uusi)	<i>31 b § Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävät ja vireillepano-oikeus</i> <i>Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävänä on toimia siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan parlamentaarisenä valvojana.</i> <i>Tiedusteluvalvontavaliokunnan tulee parlamentaarista valvontatehtäväänsä hoitaessaan</i> <i>1) valvoa tiedustelutoiminnan asianmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta;</i> <i>2) seurata ja arvioida tiedustelutoiminnan painopisteitä;</i> <i>3) seurata ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa;</i> <i>4) käsitellä valmistelevasti tiedusteluvaltuutetun kertomukset;</i> <i>5) käsitellä tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (/) 18 §:n 2 momentin mukaiset valvontahavainnot.</i> <i>Tiedusteluvalvontavaliokunnalla on oikeus omasta aloitteestaan ottaa käsiteltäväkseen toimialaansa kuuluva asia sekä laatia siitä mietintö täysistunnolle, jos valiokunta katsoo asian merkityksen sitä vaativan.</i>

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

Voimassa oleva säädös	Ehdotus
36 § Läsnäolo-oikeus valiokunnan kokouksessa Puhemies ja varapuhemiehet saavat olla läsnä valiokuntien kokouksissa.	36 § Läsnäolo-oikeus valiokunnan kokouksessa Puhemies ja varapuhemiehet saavat olla läsnä valiokuntien kokouksissa. <i>Tiedusteluvalvontavaliokunnan kokouksissa puhemies ja varapuhemiehet saavat kuitenkin olla läsnä vain, jos valiokunta niin erikseen päättää.</i>
43 a § Valiokunnan asiakirjojen julkisuus 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.	43 a § Valiokunnan asiakirjojen julkisuus Valiokunnan asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi merkittävää vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai pääoma- ja rahoitusmarkkinoille <i>taikka vaarantaisi kansallista turvallisuutta</i>. 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.

Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 00/2018 vp

Voimassa oleva säädös	Ehdotus
(Uusi)	<i>43 b § Salassapitovelvollisuus tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminnassa</i> <i>Sen lisäksi, mitä 43 a §:ssä säädetään, tiedusteluvalvontavaliokunnan pöytäkirjan liitteet ja valiokunnan muut 31 b §:ssä säädettyä tehtävää koskevat 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.</i>
(Uusi)	<i>43 c § Vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto</i> <i>Valiokunnan jäsen tai virkamies 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 vaitiolopäätöksen.</i> <i>Edellä 1 momentissa tarkoitettu henkilö ei saa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi.</i> <i>Rangaistus salassapitorikoksesta ja salassapitorikkomuksesta säädetään rikoslain (39/1889) 38 luvun 1 ja 2 §:ssä.</i>
	<i>Voimaantulosäännös</i> <i>Tämä eduskunnan päätös tulee voimaan päivänä kuuta 20 .</i>