

Hallintovaliokunta

Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta (PNE 1/2018 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava perustuslakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- eduskunnan apulaispääsihteeri Timo Tuovinen, Eduskunnan kanslia
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, oikeuskanslerinvirasto
- lainsäädäntöjohtaja Tuula Majuri, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Anu Mutanen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marko Meriniemi, sisäministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- poliisiylitarkastaja Pekka-Matias Väisänen, Poliisihallitus
- apulaispäällikkö Olli Kolstela, suojelupoliisi
- osastopäällikkö Ilkka Hanski, suojelupoliisi
- sektorijohtaja, sotilaslakimies Laura Ruotsalainen, Pääesikunta
- tiedusteluosaston apul.osastopäällikkö, eversti Pekka Turunen, Pääesikunta
- professori Sakari Melander

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Kansallisesta turvallisuudesta huolehdittava

Hallintovaliokunta on jo ennen tiedustelulainsäädännön antamista eduskunnan käsiteltäväksi tarkastellut maamme turvallisuusympäristöä ja siinä tapahtuneita muutoksia. Esimerkkinä voidaan tässä yhteydessä mainita laajahko toimintaympäristön analyysi sisäisen turvallisuuden selonteko-

Valiokunnan lausunto HaVL 39/2018 vp

mietinnössä HaVM 5/2017 vp, jossa muun muassa kiirehditään tiedustelulainsäädännön säätämistä. Mietinnössä valiokunta korostaa, että on välttämätöntä huolehtia kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseksi sääntelymme ajantasaisuudesta niin, että maamme omilla turvallisuusviranomaisilla on toimivaltuudet ja kyky saada asianmukaista tietoa Suomen elintärkeisiin intresseihin kohdistuvista uhkista. Olisi kestävämpiä, jos joutuisimme olemaan liiallisesti riippuvaisia tässä suhteessa muista valtioista. Jokaisella maalla on velvoite huolehtia omasta ja kansalaistensa turvallisuudesta ja perustaa siihen liittyvä päätöksenteko itse hankittuun tietoon. Onkin välttämätöntä kyetä hankkimaan tiedustelutietoa vakavista maamme kansallista turvallisuutta uhkaavista toiminnoista ja tapahtumista (HaVM 5/2017 vp).

Perustuslain muuttamiseen johtaneesta hallituksen esityksestä HE 198/2017 vp antamassaan lausunnossa hallintovaliokunta on muun muassa eritellysti tarkastellut maahamme kohdistuvia uhkatekijöitä ja yhteiskuntamme haavoittuvuuksia (ks. tarkemmin HaVL 7/2018 vp). Valiokunnan huolena on ollut muun muassa se seikka, ettei ihmisillä ole riittävästi tietoisuutta muuttuneesta tilannekuvasta ja olemassa olevista uhkatekijöistä. Esimerkiksi lentoturvallisuuden parantamiseen on havahduttu maailmassa kunnolla vasta Yhdysvalloissa niin sanottuihin kaksoistorneihin tapahtuneiden terroritekojen myötä. Kyvyllä pitää yllä kansallista turvallisuutta on myös yhtymäkohtansa valtion kykyyn turvata perusoikeuksia. Turvallisuusviranomaisten keskeisenä tehtävänä on lainsäädäntöön perustuvien velvoitteiden ja toimivaltuuksien suojata kansalaisia. Toimivaltuuksien on kuitenkin oltava tasapainossa oikeusturvan kanssa. Valvonnalla on huolehdittava, että yhteiskunnan suojakseen viranomaisille antamia tehtäviä ja velvoitteita hoidetaan lainsäädäntöä noudattaen sekä että myös niiden hoitamiseen annettuja toimivaltuuksia käytetään säännösten puitteissa asianmukaisesti.

Parlamentaarinen valvonta osana tiedustelutoiminnan valvonnan kokonaisuutta

Parlamentaarinen valvonta ja sen suhde laillisuusvalvontaan

Hallintovaliokunta on antanut perustuslakivaliokunnalle lausuntonsa hallituksen esityksestä HE 199/2017 vp laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta (HaVL 36/2017 vp). Kyseinen esitys koskee pääasiassa tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan järjestämistä säädettävien siviilitiedustelulainsäädännön (HE 202/2017 vp) ja sotilastiedustelulainsäädännön (HE 203/2017 vp) sisältämien tiedusteluviranomaisten uusien toimivaltuuksien edellyttämällä tavalla. Mainitussa esityksessä HE 199/2017 vp samoin kuin hallintovaliokunnan lausunnossa HaVL 36/2017 vp on kysymys myös sääntelystä, joka koskee tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa (tietojen ja selvitysten saaminen). Hallintovaliokunta käsittelee lausunnossaan HaVL 36/2018 vp myös tiedustelutoiminnan valvonnan kokonaisuutta.

Käsiteltävänä oleva puhemiesneuvoston esitys PNE 1/2018 vp on valmisteltu eduskunnan pääsihteerin asettamassa eduskunnan kanslian sisäisessä virkamiestyöryhmässä apulaispääsihteerin Timo Tuovisen johdolla. Työryhmä on luovuttanut mietintönsä pääsihteerille 29.5.2017. Puhemiesneuvoston esitys liittyy tiedustelutoiminnan valvonnan kokonaisuuteen, ja siinä ehdotetaan eduskunnan työjärjestykseen (40/2000) tehtäväksi tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan ja tiedusteluvalvontavaliokunnan perustamisesta johtuvat tarpeelliset muutokset.

Valiokunnan lausunto HaVL 39/2018 vp

Eduskunnan käsiteltävänä olevat siviilitiedustelun ja sotilastiedustelun lakiehdotukset sisältävät sääntelyä, joka merkitsee muun muassa välttämättömiä rajoituksia luottamuksellisen viestin suojaan. Perustuslain 10 §:n lokakuun 15 päivänä 2018 voimaan tullut muutos luo perusedellytykset sille, että siviilitiedustelulainsäädäntö ja sotilastiedustelulainsäädäntö on ylipäätään mahdollista säätää edellä mainittujen hallituksen esitysten HE 202/2017 vp ja HE 203/2017 vp pohjalta tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Mainituissa substanssilakiehdotuksissa ehdotettu sääntely ei ole mahdollista pitkälle perusoikeuksiin puuttuvien tiedusteluviranomaisten toimivaltuuksien, ellei samanaikaisesti huolehdita tiedustelutoiminnan kattavasta ja tehokkaasta valvonnasta. Yksilön oikeusturvan takaamiseksi ja toiminnan luotettavuuden varmistamiseksi on välttämätöntä säännellä menettelyistä ja keinoista, joilla voidaan valvoa tiedusteluun liittyvien tiedonhankintakeinojen käyttöä tehokkaalla tavalla. Valiokunnan käsityksen mukaan tiedustelutoiminta ei myöskään voi nauttia kansalaisten luottamusta, jos tiedustelutoiminnan lainmukaisuutta ei kyetä riippumattoman tahon toimesta kattavasti ja tarkasti valvomaan. Lisäksi on huolehdittava siitä, että perustuslakivaliokunnan valtiosääntöiset huomautukset koskien ehdotettuja siviilitiedustelulakia ja sotilastiedustelulakia otetaan asianmukaisesti huomioon (ks. PeVL 35/2018 vp ja PeVL 36/2018 vp).

Hallintovaliokunta pitää välttämättömänä, että tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa varten asetetaan uusi viranomaisen, tiedusteluvalvontavaltuutettu (ks. HaVL 36/2018 vp virkanimikkeen muuttaminen hallituksen esityksessä esitetystä tiedusteluvaltuutetusta muotoon tiedusteluvalvontavaltuutettu). Laillisuusvalvonnassa valvontajärjestelmän ja valvontaa harjoittavan aseman tulee olla vahva ja toimivaltuuksien laajat, jotta niiden avulla voidaan osaltaan turvata luottamusta tiedustelutoiminnan asianmukaisuuteen ja yksilön oikeusturvan toteutumiseen. Valvontajärjestelmän tulee täyttää perustuslain, kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja Euroopan unionin oikeusjärjestyksen asettamat vaatimukset. Valvonnan on oltava ennakoivaa, reaaliaikaista ja myös jälkikäteen tapahtuvaa.

Lisäksi on välttämätöntä järjestää parlamentaarinen valvonta nykyistä tehokkaammaksi perustamalla eduskuntaan uusi erikoisvaliokunta, tiedusteluvalvontavaliokunta. Ihmisoikeustuomioistuimien on todennut, että kansanedustuslaitoksen osallistumisella tiedusteluvaltuuksien valvontaan on demokratian suojelemisen kannalta merkitystä. Tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan järjestäminen säädettävän uuden lainsäädännön vaatimukset huomioon ottaen on olennainen osa tiedustelutoiminnan ulkoisen valvonnan järjestämistä tiedustelutoiminnan toimivaltuuksien laajentumisen johdosta.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun yhteistyöstä säätämällä on tarkoitus saada aikaan kiinteä, tehokas ja kattava tiedustelutoiminnan valvontakokonaisuus. Parlamentaarinen valvonta ja laillisuusvalvonta täydentävät toisiaan. Hallintovaliokunta tähdentää lisäksi, että on tärkeää huolehtia myös käytännön tasolla siitä, etteivät parlamentaarinen valvonta ja laillisuusvalvonta erilaisen luonteensa johdosta ja myös siitä johtuvien erojen vuoksi sekoitu keskenään. Tehokas ja kattava etenkin lailliseen perustaan nojautuva laillisuusvalvonta on oikeusturvan takeena niin valvonnan kohteiden kuin lakisäätteisiä vaativia tehtäviä hoitavien tiedusteluviranomaisten kannalta.

Valiokunnan lausunto HaVL 39/2018 vp

Valiokunta toteaa, että myös eduskunnan oikeusasiamiehellä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilla on kummallakin oma valvontatoimivaltansa niin tiedusteluviranomaisiin kuin vastaisuudessa tiedusteluvalvontavaltuutettuunkin nähden. Ulkoisen oikeusturvajärjestelmän kokonaisuuteen voidaan katsoa lisäksi kuuluvan myös toimivaltaisten viranomaisten esitutkintatoimivalta ja syytetoimivalta sekä tiedusteluviranomaisten että tiedusteluvalvontavaltuutetun osalta.

Valiokunta korostaa sitä, että tiedusteluviranomaisten omaan sisäiseen laillisuusvalvontaan ja toimialaministeriöiden laillisuusvalvontaan on panostettava ja niiden on oltava uuden tiedustelulainsäädännön tullessa voimaan valvonnan vaatimusten edellyttämällä tasolla. Valvontajärjestelmien tulee olla tältäkin osin ennakoivia, reaaliaikaisia ja jälkikäteisvalvontaa tukevia. Valiokunnan saaman tiedon mukaan suojelupoliisi on tässä suhteessa ryhtynyt toimenpiteisiin ja siten muun muassa tässä suhteessa valmistautunut omalta osaltaan tiedustelulainsäädännön voimaantuloon.

Nykyinen parlamentaarinen valvonta ei ole riittävää

Parlamentaarisen valvonnan tehostamisella lisätään valvonnan uskottavuutta ja tuodaan se demokraattisen kontrollin piiriin nykyistä vahvemmin. Nykyisin pääasiallinen toimialavaliokunta on suojelupoliisin osalta hallintovaliokunta sekä pääesikunnan ja Puolustusvoimien tiedustelulaitoksen osalta puolustusvaliokunta. Näiden valiokuntien tiedonsaantioikeus perustuu perustuslain 47 §:n 1 ja 2 momenttiin sekä säännösten käytännön soveltamiseen siten, että myös salassa pidettäviä tietoja voidaan luovuttaa suoraan tiedusteluviranomaisten toimesta valiokunnille ilman ministeriön kautta tapahtuvaa tietojen välittämistä (47 §:n 1 momentti). Lisäksi suojelupoliisin ja mainittujen puolustushallinnon viranomaisten tehtävät koskettavat myös perustuslakivaliokuntaa ja ulkoasiainvaliokuntaa. Parlamentaarisen valvonnan vahvistaminen lisää valvonnan uskottavuuden ohella sen tehokkuutta. Parlamentaarisen valvonnan tehostaminen ei muuta nykyisten valiokuntien toimivaltuuksia tai tehtäviä. Nykymuotoinen erikoisvaliokuntien valvonta ei osana lainsäädäntö- ja muuta valiokuntatyötä täytä enää etenkin uuden tiedustelulainsäädännön voimaan tullessa riittävän tehokkaan parlamentaarisen valvonnan vaatimuksia.

Tiedustelun parlamentarisesta valvonnasta eräissä muissa maissa

Tiedustelun valvontaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 199/2017 vp) ja käsiteltävänä olevassa puhemiesneuvoston esityksessä on kuvattu tiivistetysti eräissä Euroopan maissa olevia tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmiä. Tiedustelutoiminnan valvontamuotoina ovat hallinnon sisäinen valvonta, parlamentaarinen valvonta ja ulkopuolinen valvonta sekä parlamentaarisen ja laillisuusvalvonnan sekamuotoiset mallit. Useissa maissa parlamentaarista valvontaa harjoittava toimielin on parlamentin erityisvaliokunta tai siihen rinnastuva toimielin. Mainittujen toimielinten tehtävät ja roolit eri maiden parlamenttien työskentelyssä vaihtelevat maittain. Osassa toimielimiä jäsenet ovat kansanedustajia, osassa taas ei voida jäseniksi nimittää kansanedustajia, vaikka yleensä kokoonpanon tulee heijastaa poliittisia voimasuhteita. Parlamentaaristen valvontaelinten tehtäviin voi kuulua myös sellaista toimintaa, jota Suomessa pidetään laillisuusvalvontana. Parlamentaaristen valvontaelinten tiedonsaantioikeudet vaihtelevat myös valtioiden kesken.

Valiokunnan lausunto HaVL 39/2018 vp

Useimmissa Euroopan maissa on parlamentaarisen valvontaelimen ohella tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa harjoittava elin, joka on tiedustelupalvelusta riippumaton tahon. Parlamentaarisisilla valvontaelimillä on yleensä vaikutusvaltaa laillisuuselinten kokoonpanoon.

Hallintovaliokunta toteaa, että sen käytettävissä olevasta aineistosta saa vain yleispiirteisen käsityksen Euroopassa käytössä olevasta tiedustelutoiminnan valvonnasta ja sen vaikuttavuudesta ilman, että valvonnan tosiasiallisesta tehokkuudesta ja kattavuudesta syntyy selkeää kuvaa. Sisällöltään kattavan kuvan saaminen ei välttämättä asian luonteesta johtuen ole edes mahdollista. Joka tapauksessa valiokunnalle on syntynyt käsitys, että maahamme syntyy eurooppalaisen mittapuun mukaan erittäin tehokas ja kattava tiedustelutoiminnan valvontakokonaisuus, jonka molemmat osat tiedustelun laillisuusvalvonta ja tiedustelun parlamentaarinen valvonta omaavat molemmat laajat ja vahvat valvontatoimivaltuudet. Tätä kokonaisuutta täydentää tiedusteluorganisaatioihin kohdistuva sisäinen valvonta, ministeriöiden valvonta sekä ylimpien laillisuusvalvojien valvonta ja osaltaan tietosuojavaltuutetun henkilötietojen suojaa koskeva valvonta.

Tiedusteluvalvontavaliokunta, sen toimiala ja tehtävät

Tiedusteluvalvontavaliokunta

Asiantuntijakuulemisessa on yleisesti suhtauduttu myönteisesti puhemiesneuvoston ehdotukseen, eikä esimerkiksi perusratkaisua tiedusteluvalvontavaliokunnan perustamisesta ole kyseenalaistettu. Valiokunnat ovat eduskunnan perinteinen työskentelymuoto ja keskeinen osa eduskunnan työtä. Hallintovaliokunta tähdentää, että tiedustelutoiminnan organisoiminen valiokuntamuodossa antaa tiedustelutoiminnan parlamentaariselle valvonnalle itsenäisen ja vahvan aseman suhteessa valvottaviin sekä lisää valvonnan uskottavuutta ja arvovaltaa. Valiokunnat ovat vakiintuneita eduskunnan toimielimiä, joiden valinta, toimivaltuudet ja työskentelytavat ovat säänneltyjä perustuslaissa, eduskunnan työjärjestyksessä ja puhemiesneuvoston eduskunnan työjärjestyksen 6 §:n 1 momentin 10 kohdan nojalla antamissa valiokuntien yleisohjeissa.

Puhemiesneuvosto ehdottaa tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävistä ja vireillepano-oikeudesta säädettäväksi eduskunnan työjärjestyksen uudessa 31 b §:ssä seuraavasti:

"Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävänä on toimia siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan parlamentaarisena valvojana."

"Tiedusteluvalvontavaliokunnan tulee parlamentaarista valvontatehtävänsä 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 vaativan sitä."

Valiokunnan lausunto HaVL 39/2018 vp

Tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan tavoitteena on vahvistaa tiedustelutoiminnan hyväksyttävyyttä seuraamalla ja arvioimalla, miten turvallisuusympäristössä tapahtuvat muutokset, yhteiskunnan kokonaisuus sekä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen otetaan huomioon tiedustelutoiminnan laajuudessa ja kohdentamisessa sekä käytännön tiedustelutoiminnassa. Perustuslain 2 §:n 1 momentin mukaan valtiolta kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Koko kansan edustajana eduskunta valvoo ja arvioi vastaisuudessa erityisesti tiedusteluvalvontavaliokunnan avulla uuden säädettävän lainsäädännön tarkoittamaa tiedustelutoimintaa ja sen hyväksyttävyyttä ja suhteellisuutta sekä sitä, että tiedusteluviranomaiset käyttävät toimivaltuuksiaan oikeasuhteisesti ja tarkoituksenmukaisesti.

Hallintovaliokunta tähdentää, että parlamentaarinen valvonta kohdistuu luontevimmin tiedustelutoiminnan kokonaisuuteen sekä tiedustelutoiminnan sisäiseen valvontaan ja laillisuusvalvonnan toimivuuteen. Samalla hallintovaliokunta korostaa, että parlamentaariseen valvontaan kuuluu myös sen seuraaminen, että tiedustelutoiminta on kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseksi tarkoituksenmukaista, tehokasta ja vaikuttavaa. Parlamentaariseen valvontaan ei kuulu luontevasti operatiivisen toiminnan valvonta, ja valvontaan voi kuulua vain rajoitetusti ja poikkeuksellisesti valvonnan yksityiskohtaisuus, esimerkiksi silloin, kun yksittäisellä asialla on laajempaa yhteiskunnallista merkitystä.

Kuten edellä lausutusta ilmenee, säännökset tiedusteluvalvontavaliokunnan oikeudesta saada tietoja ja selvityksiä tehtävänsä hoitamiseksi sekä yhteistyöstä tiedusteluvalvontavaltuutetun kanssa sisältyvät ehdotettuun lakiin tiedustelutoiminnan valvonnasta (HaVL 36/2018 vp; HE 199/2017 vp).

Hallintovaliokunta ja muut nykyiset erikoisvaliokunnat

Hallintovaliokunta on osana tehtäväkokonaisuuttaan eduskunnan sisäisen turvallisuuden valiokunta. Valiokunnan toimialaan kuuluu keskeisesti kansallisen turvallisuuden tehtäväkokonaisuus, toimivaltuudet, toimintaedellytykset ja niiden kehittäminen, toiminta ja lainsäädäntö lukuun ottamatta sotilaallista tehtäväkokonaisuutta. Valiokunnan toimialaan sisältyy näin ollen myös Suojelupoliisi, jonka toiminnassa tiedustelullinen elementti vahvistuu entisestään. Suojelupoliisin tehtäviin kuuluvat ja niihin tulee kuulua vastaisuudessakin myös rikostorjunnalliset tehtävät ja rikosten estämis- ja paljastamistoimivaltuudet poliisilain (872/2011) 5 luvun mukaisesti. Myös rikostorjunnallinen tehtävä painottuu kuitenkin tiedustelulliseen puoleen, ja varsinainen operatiivinen toiminta rikostorjunnassa kuuluu keskeisesti paikallispoliisille ja keskusrikospoliisille Poliisihallituksen alaisuudessa. Valiokunta tähdentää suojelupoliisin, paikallispoliisin ja keskusrikospoliisin yhteistyön merkitystä kansallisen turvallisuuden ylläpitämisessä. Suojelupoliisille annetaan säädettävässä tiedustelulainsäädännössä uusia erityisiä toimivaltuuksia tiedustelutoiminnassa. Kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvässä operatiivisessa rikostorjunnassa ja esitutkinnassa sen sijaan paikallispoliisi ja keskusrikospoliisi ovat keskeisiä toimijoita.

Hallintovaliokunnan tehtävät ja asema eivät uudistuksessa muutu. Hallintovaliokunta vastaa eduskunnan valiokuntatyössä muun muassa suojelupoliisia koskevasta lainsäädännöstä ja suojelupoliisin toiminnasta nykyiseen tapaan kattavasti. Sanottu koskee myös puolustusvaliokuntaa puolustushallinnon osalta sotilastiedustelu mukaan lukien.

Valiokunnan lausunto HaVL 39/2018 vp

Perustuslain 47 §:n 1 momentissa säädetään valiokunnan tiedonsaantioikeudesta. Toimialavalio-
kunnan, kuten hallintovaliokunnan, tiedonsaantioikeutta ei ole säännöksessä rajattu, vaan valio-
kunnan tulee saada asioiden käsittelyssä tarvitsemansa kaikki tiedot ja viranomaisen hallussa ole-
vat kaikki asiakirjat. Momentin nojalla asianomaisen ministerin tulee huolehtia viime kädessä sii-
tä, että valiokunta saa kaikki ne tiedot, jotka se katsoo asian käsittelyssä tarvitsevansa. Käytän-
nössä tiedot on salassa pidettävien tietojenkin osalta saatu suoraan suojelupoliisilta. Kun valio-
kunnan toimivaltaan kuuluu ottaa käsiteltäväkseen myös omana asiana toimialaansa kuuluvia
asioita, tiedonsaantioikeus on vahva, eikä tässä suhteessa tapahdu muutosta.

Perustuslain 47 §:n 2 momentin mukainen valiokunnan oikeus saada valtioneuvostolta tai
asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa koskevasta asiasta kytkeytyy toimialavalio-
kunnan tiedonsaantioikeuteen myös muun muassa asiantuntijakuulemisen ja siihen liittyvän tie-
donsaantioikeuden kautta.

Hallintovaliokunta katsoo, että sen tehtäviin toimialavalioikuntana kuuluu myös vastaisuudessa
suojelupoliisiin kohdistuva valvonnallinen tehtävä ja että tämä tehtävä ulottuu myös siviilitiedus-
teluun. Tämä koskee myös perus- ja ihmisoikeuksia etenkin, kun on kysymys valiokunnan toimi-
alaa koskevan kulloinkin voimassa olevan substanssilainsäädännön soveltamisesta.

Sen lisäksi, että hallintovaliokunta on varsinainen toimialavalioikunta siviilitiedustelun osalta ja
puolustusvaliokunta sotilastiedustelun osalta, perustuslakivaliokunnalla ja ulkoasiainvaliokun-
nalla on toimialaansa koskevaa intressiä tiedustelulainsäädännössä tarkoitetun tiedustelutoimin-
nan suhteen. On selvää, ettei esimerkiksi laajan toimialan omaavalla hallintovaliokunnalla ole
käytännössä lainsäädäntöasioiden ja unioniasioiden lisäksi laajemmin mahdollisuuksia aktiivi-
seen tiedonhankintaan ja suojelupoliisin valvontaan, jota tiedustelulainsäädännön uudistaminen
edellyttää. Tiedusteluvalvontavalioikunnalla on lisäksi omat erityiset edellä lausuttua laajemmat
valvontatoimivaltuudet ja nimenomaisen valvontatehtävänsä vuoksi myös tosiasialliset edelly-
tykset.

Hallintovaliokunta toteaa, ettei ole poissuljettua, että syntyy haasteita ja ongelmatilanteita, jos ja
kun myös toinen valiokunta ottaa käsiteltäväkseen toisessa valiokunnassa olevan asian. Tällai-
nen on mahdollista nykyisinkin ainakin tarkastusvaliokunnan ja muiden erikoisvaliokuntien kes-
ken. Käytännössä ei hallintovaliokunnan tietoon kuitenkaan ole tullut sanotussa suhteessa mai-
nittavia ongelmia. Kun tiedusteluvalvontavalioikunta keskittyy tiedustelun valvontaan ja varsinaiset
toimialavalioikunnat lainsäädäntöön, toimintaedellytyksiin ja tiedusteluviranomaisten toimin-
taan, voidaan välttää tai ainakin rajoittaa päällekkäisyyksiä ja siitä johtuvia mahdollisia erilaisia
kannanottoja. Pikemminkin vuorovaikutuksella voidaan tukea ja hyödyntää laajempaa ja koko-
naisvaltaisempaa eri valiokuntien työn vaikuttavuutta.

Tiedusteluvalvontavalioikunnan työskentely, jäsenet ja valintamenettely

Tiedusteluvalvontavalioikunnan työskentely ja jäsenet

Tiedusteluvalvontavalioikunnan erityispiirre on muita erikoisvaliokuntia pienempi jäsenmäärä.
Valvontatehtävän tarkoituksenmukaisen hoitamisen, päätöksenteon sujuvuuden ja valvontatehtä-
vän luottamuksellisuuden vuoksi puhemiesneuvosto ehdottaa valiokunnan kooksi perustuslain

Valiokunnan lausunto HaVL 39/2018 vp

35 §:ssä säädettyä vähimmäiskokoa eli yhtätoista jäsentä. Lisäksi valiokuntaan ehdotetaan valittavaksi kaksi varajäsentä.

Hallintovaliokunta toteaa, että valiokunnan jäsenten ja varajäsenten muodostama kokonaismäärä on kuitenkin suhteellisen suuri valiokunnan toiminnan vaatiman ehdottoman luottamuksellisuuden vuoksi. Toisaalta jäsenmäärää voidaan pitää tarkoituksenmukaisena mahdollisimman kattavan parlamentaarisen edustavuuden turvaamiseksi, kunhan samalla huolehditaan siitä, että kaikki mahdollisin eri tavoin varmistetaan tiedusteluvalvontavalioikunnan työskentelyn ehdoton luottamuksellisuus ja ehdoton salassapitovelvollisuuden noudattaminen. Maahamme kohdistuva laitton ulkomainen tiedustelutoiminta on aktiivista ja kylmän sodan tasolla, mutta samalla vakoilu on siirtynyt merkittävästi myös tietoverkkoihin. Siihen kuuluu pyrkimys laittomien yhteyksien rakentamiseen ja siinä suhteessa niin sanottujen heikkojen lenkkien etsimiseen (ks. esim. HaVL 7/2018 vp).

Tiedusteluvalvontavalioikunnan työn käytännön onnistumisen kannalta on olennaista myös jäsenten ja varajäsenten keskinäinen täysi luottamus toisiinsa. Valvontatehtävää ei ole mahdollista suorittaa menestyksellisesti ilman tätä sisäistä luottamusta sen lisäksi, että tiedusteluvalvontavaltuutetun ja valiokunnan välillä tulee vallita täysi luottamus. Hallintovaliokunta korostaa, ettei valiokunnan jäseneksi valittavan nimeäminen voi olla pelkästään yksittäisen eduskuntaryhmän sisäinen asia, vaan kaikilla jäsenillä varajäsenet mukaan lukien tulee olla myös eduskuntaryhmien piirissä yleinen luottamus ja hyväksyttävyyys. Valiokunnan tehtävä ei myöskään ole hallintovaliokunnan mielestä sellainen, että siinä olisi työskentelyn kannalta merkitystä hallitus-oppositioasetelmalla. Kaikkien jäsenien on syytä olla samassa asemassa, ja lähtökohdan tulee olla tiedusteluvalvontavalioikunnan erityinen kyky työskennellä koko valiokuntana ilman sisäisiä jakolinjoja.

Puhemiehen ja varapuhemiesten läsnäolo-oikeus

Työjärjestyksen 36 §:stä ilmenee, että puhemies ja varapuhemiehet saavat olla läsnä valiokuntien kokouksissa. Läsnäolo-oikeuteen ei sisälly puheoikeutta. Hallintovaliokunta pitää perusteltuna tiedusteluvalvontavalioikunnan käsittelemien asioiden salassa pidettävän luonteen ja sisällön vuoksi, että puhemies ja varapuhemiehet saavat kuitenkin olla läsnä tiedusteluvalvontavalioikunnan kokouksissa vain, jos valiokunta erikseen niin päättää.

Näkökohtia tiedusteluvalvontavalioikunnan työskentelyyn liittyvistä edellytyksistä

Valiokunta pitää välttämättömänä tarkastella edellä lausuttua täydentäen tiedusteluvalvontavalioikunnan työskentelyedellytyksiin liittyviä seikkoja. Olennainen kysymys tiedusteluvalvontavalioikunnan työskentelyn käynnistymisen ja onnistumisen kannalta on ennakollisten lainsäädännöllisten ja käytännön takeiden saaminen sille, että jäseniksi ja varajäseniksi valittavien taustaa on mahdollisimman hyvin selvitetty käytettävissä olevien mekanismien puitteissa.

Puhemiesneuvosto ehdottaa laajan turvallisuus selvityksen tekemistä tiedusteluvalvontavalioikunnan jäsenistä (täytyy koskea myös varajäseniä). Hallintovaliokunta tähdentää tässä yhteydessä turvallisuus selvityslain (726/2014) 1 §:stä ilmenevää lain tarkoitusta. Turvallisuus selvityslain tarkoituksena on parantaa mahdollisuuksia ennakolta ehkäistä toimintaa, joka voi vahingoittaa

Valiokunnan lausunto HaVL 39/2018 vp

valtion turvallisuutta, maanpuolustusta, Suomen kansainvälisiä suhteita, yleistä turvallisuutta tai muuta niihin verrattavaa yleistä etua taikka erittäin merkittävää yleistä taloudellista etua taikka erittäin merkittävää taloudellista yksityistä etua taikka edellä mainittujen etujen suojaamiseksi toteutettavia turvallisuusjärjestelyjä.

Hallintovaliokunta pitää selvänä, että tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaannin ja koko valvonnan kannalta on välttämätöntä, että valiokunnan jäsenten ja varajäsenten taustat on ennakkollisesti tarkistettu. Tämä osaltaan tukee luottamusta valiokuntaan ja vähentää ennakkollisesti sitä riskiä, että jäsen tai varajäsen altistuu laittomalle vaikuttamiselle sen eri muodoissa. Totta on, ettei kyseisellä selvityksellä voida saada kuin jo olemassa olevaa, lähinnä rekistereihin perustuvaa tietoa. Ennakollinen taustan varmistaminen on joka tapauksessa välttämätöntä, vaikka valiokunnan mielestä vaaleilla valitulla kansanedustajalla on omalla tavallaan erityinen parlamentaarinen asema tultuaan valituksi. Se ei kuitenkaan poikkea esimerkiksi yleisestä rikosoikeudellisesta vastuusta. Rikosoikeudellisen vastuun osalta kansanedustajaa koskee ainoana poikkeuksena se seikka, ettei perustuslain 30 §:n 2 momentin nojalla kansanedustajaa saa asettaa syytteeseen eikä hänen vapauttaan riistää hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden tai asian käsittelyssä noudattamansa menettelyn johdosta, ellei eduskunta ole siihen suostunut päätöksellä, jota vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä ole kannattanut. Lisäksi perustuslain 30 §:n 3 momentissa säädetään kansanedustajan pidättämiseen ja vangitsemiseen liittyvistä ilmoituksista ja edellytyksistä ennen oikeudenkäynnin aloittamista.

Sekin on kuitenkin muistettava, että mikäli etukäteen olisi tiedossa merkityksellinen luotettavuuteen vaikuttava seikka, se voisi vaikuttaa nyky-yhteiskunnassa kansanedustajaehdokkaaksi nimeämiseen ja vaaleissa tapahtuvaan valintaan. Suomalaisessa vaalijärjestelmässä ei myöskään ole harvinaista, että ehdokkaat joutuvat ottamaan lainaa. Tämä ei sinänsä ole ongelmallista, kunhan ei ole kysymys hallitsemattomasta ylivelkaantumisesta. Asiassa on myös tuotu esiin, ettei ministereistä tehdä laajaa turvallisuusselvitystä.

Valiokunta on saanut myös informaatiota siitä vaihtoehdosta, että valiokunnan jäseniin ja varajäseniin sovellettaisiin niin sanotun ministerivastuulain (laki valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä; 196/2000) menettelyä modifioituna. Tätä vaihtoehtoa valiokunta ei kuitenkaan pidä käyttökelpoisena esillä olevassa sääntely-yhteydessä. Asiassa on myös keskusteltu myös siitä, ettei laajemmin EU:n jäsenmaissa tehdä kansanedustajista turvallisuusselvityksiä. Tämäkään ei valiokunnan mielestä ole kuitenkaan riittävä peruste sille, ettei laajaa turvallisuusselvitystä tehtäisi nyt esillä olevan tiedustelulainsäädännön parlamentaarisesta valvonnasta säädettyä. Asiassa ei ole muutoinkaan käytettävissä faktaperusteista riittävää selvitystä siitä, millaisesta tiedonsaannista parlamentarisessa valvonnassa kussakin muussa unionimaassa on tosiasiaa kysymys. Laaja turvallisuusselvitys olisi omiaan antamaan sekä normitasolla että myös käytännössä uskottavuutta tiedusteluvalvontavaliokunnan työn luottamuksellisuuteen ja sitä kautta turvaamaan tehtävän edellyttämän tiedon saannin ja valiokunnan muiden toimivaltuuksien täysimääräisen hyödyntämisen. Täydellinen keskinäinen luottamus ja uskottavuus, kuten aiemmin on tuotu esiin, on muun ohella myös välttämätön osa tiedusteluvalvontavaliokunnan sisäistä koheesiota.

Valiokunnan lausunto HaVL 39/2018 vp

Laaja turvallisuus selvitys

Voimassa oleva lainsäädäntö, turvallisuus selvityslaki, vaatii tekemään kansallisen turvallisuuden kannalta merkittäviä tehtäviä hoitavista laajan turvallisuus selvityksen. Turvallisuus selvityksen menettelyn tarkoituksena on ennaltaehkäistä toimintaa, joka voi vaarantaa kansallista turvallisuutta, Suomen kansainvälisiä suhteita tai erittäin merkittävää yksityistä taloudellista etua. Laajoja turvallisuus selvityksiä laaditaan sellaisista henkilöistä, joilla on pääsy sellaiseen salassa pidettävään tietoon, jonka leviäminen olisi valtion turvallisuuden kannalta erittäin vahingollista.

Turvallisuus selvityslain 20 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetään, että laaja turvallisuus selvitys voidaan laatia vain henkilöistä, jotka muutoin kuin satunnaisesti käsittelevät I (erittäin salainen) ja II (salainen) suojaustason asiakirjoja. Momentin 2 kohdassa laajan turvallisuus selvityksen tekemisen perusteiksi säädetään tehtävä, jossa salassa pidettäviä tietoja paljastamalla tai muulla lainvastaisella teolla voidaan vahingoittaa valtion turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita.

Turvallisuus selvityksellä tarkoitetaan henkilön nuhteettomuuden tai luotettavuuden varmistamiseksi laadittavaa selvitystä henkilön taustasta. Turvallisuus selvityksen hakija on taho, jonka toimeksiannosta turvallisuus selvitys tehdään. Turvallisuus selvityksen kohde on henkilö, josta turvallisuus selvitys tehdään. Ennen kuin turvallisuus selvitys tehdään tulee siihen olla selvityksen kohteen antama suostumus (turvallisuus selvityslaki, 5 §:n 1 momentti).

Turvallisuus selvitys perustuu turvallisuus selvityslain määriteltyihin rekistereihin, joita ovat muun muassa poliisiasiain tietojärjestelmä, rikosrekisteri, liiketoimintakieltorekisteri, väestötietojärjestelmä, eri oikeushallinnon tietojärjestelmät, Rajavartiolaitoksen ja Tullin tietojärjestelmät, viisumirekisteri, tietyt Pääesikunnan rekisterit, keskusrikospoliisin epäiltyjen rekisteri sekä suojelupoliisin toiminnallinen tietojärjestelmä. Lisäksi laajaa turvallisuus selvitystä varten selvitetään kohteen taloudellinen tilanne, perhe- ja sukulaissuhteet sekä ulkomaansidonnaisuudet. Myös hänen läheisestään voidaan tehdä perusmuotoinen turvallisuus selvitys.

Laajaa turvallisuus selvitystä varten Suojelupoliisi myös haastattelee henkilön. Haastattelussa keskitytään asioihin, joilla on merkitystä arvioitaessa henkilön riippumattomuutta ja luotettavuutta selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta.

Ennen kuin toimivaltainen viranomainen antaa rekisteritietojen tai haastattelun perusteella lausuntonsa turvallisuus selvityksen saamiseen oikeutetulle sen pyytäjälle, on turvallisuus selvityksen kohteella oikeus tutustua lausuntoon ja antaa siihen huomautuksensa (7 §). Selvityksen kohteella on oikeus pyynnöstään saada toimivaltaiselta viranomaiselta turvallisuus selvityksen sisältämät tiedot. Poikkeuksen muodostavat ne tiedot, joita luovutetaan niistä rekistereistä, joihin selvityksen kohteella itsellään ei ole tarkastusoikeutta, kuten epäiltyjen rekisteri, suojelupoliisin toiminnallinen tietojärjestelmä ja Pääesikunnan turvallisuus tietorekisteri. Näiden rekistereiden osalta tarkastusoikeutta käyttää selvityksen kohteen puolesta tietosuojavaltuutettu. Hallintovaliokunta toteaa, että poliisin henkilötietolainsäädäntö on parhaillaan uudistettavana hallituksen esityksen HE 242/2018 vp pohjalta.

Valiokunnan lausunto HaVL 39/2018 vp

Selvityksen lopputulos perustuu aina tapauskohtaiseen harkintaan, ja siinä peilataan selvityksessä ilmi tulleita asioita. Keskeistä on asian merkittävyys suhteessa selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta. Käytännössä turvallisuusselvityksen lopputuloksesta ilmoitettaessa ei tule ilmoitettavaksi tietoja, jotka eivät ole jo ennakolta selvityksen kohteen tiedossa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kirjallisesti turvallisuusselvityksessä ilmoitettavia asioita ovat esimerkiksi:

- turvallisuusselvityshaastattelussa ilmoitettu säännöllinen kannabiksen käyttö viihdetar-koituksessa;
- henkilö tuomittu käräjäoikeudessa yli kahden vuoden ehdottomaan vankeusrangaistukseen huumausainerikoksesta;
- henkilö tuomittu perättömästä lausumasta viranomaistoiminnassa ja törkeästä petoksesta lainvoimaisesti 7 kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen (rikos, jota pidetty merkityksellisenä haettavaan tehtävään nähden);
- toistuvat poliisilakiperusteiset kiinniotot tilanteessa, jossa henkilö on ollut kykenemätön huolehtimaan itsestään;
- varattomuusesteeseen päättynyt ulosotto, ulosottovirastolta saadun tiedon mukaan henkilöllä perinnässä yli 20 ulosottoasiaa ja saatavia maksamatta korkoineen yli 85 000 euroa;
- henkilöllä ulosottovirastossa perittävänä 40 ulosottoasiaa, joista saatavia korkoineen maksamatta yli 100 000 euroa.

Turvallisuusselvityksen hakijan on ilmoitettava selvityksen kohteelle selvityksen lopputulos ja annettava mahdollinen kirjallinen lausunto nähtäväksi, jos selvityksen kohde sitä pyytää. Jos selvityksessä ei ole tullut esiin mitään ilmoitettavaa tietoa, tieto selvityksen lopputuloksesta voidaan kertoa myös suullisesti. Henkilö, josta on tehty turvallisuusselvitys, voi halutessaan mennä tarkistamaan hänestä tehdyn turvallisuusselvityksen myös suojelupoliisiin.

Suojelupoliisi tekee vuositasolla noin 62 000 turvallisuusselvitystä, joista yleensä laajoja turvallisuusselvityksiä on noin 200. Perusmuotoisissa turvallisuusselvityksissä noin 2—3 prosentissa ilmenee jotakin ilmoitettavaa hakijataholle. Laajoissa turvallisuusselvityksissä alle yhdessä prosentissa on selvityksen hakijalle luovutettu selvityksen kohdetta koskevaa tietoa. Hallintovaliokunta painottaa, että suojelupoliisi ei koskaan anna arviota selvityksen kohteena olevan henkilön sopivuudesta tehtävään, vaan päätöksen soveltavuudesta tekee aina turvallisuusselvityksen hakija. Turvallisuusselvityslain 42 §:n 3 momentin mukaan henkilöturvallisuusselvitykseen ei saa sisällyttää viranomaisen arvioita selvityksen kohteena olevan henkilön nuhteettomuudesta, luotettavuudesta tai sopivuudesta virkaan tai tehtävään. Suojelupoliisin tehtävänä on ainoastaan selvittää ja luovuttaa hakijalle lain vaatimat relevantit tiedot selvityksen kohteista. Saatu selvitys ei turvallisuusselvityslain 42 §:n 1 momentin mukaan sido sitä, jonka käyttöä varten selvitys on laadittu.

Suojelupoliisin tehtävänä on estää ennalta kaikkein vakavimpia kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia, kuten terrorismia ja laitonta tiedustelua. Suojelupoliisissa työskentelee poliisimiesten lisäksi myös useiden muiden alojen erikoisosaajia, yhteensä yli 300 henkilöä. Turvallisuusselvitys tehdään lakia tarkoin noudattaen virkavastuulla, eikä siinä ole eikä voi olla mitenkään kysymys siitä, että suojelupoliisi omista lähtökohdistaan vaikuttaisi tiedusteluvalvontavalio- kunnan jäsenten tai varajäsenten valintaan. Lisäksi on syytä todeta, että oikeusministeriön yh-

Valiokunnan lausunto HaVL 39/2018 vp

teyteen on perustettu arviointikriteerilautakunta 1.1.2015 voimaan tulleen uuden turvallisuusselvityslain soveltamisen tueksi ja yhdenmukaisten menettelyjen varmistamiseksi. Valtioneuvoston asettaman lautakunnan päätehtävänä on antaa yleisiä tulkintasuosituksia turvallisuusselvityksiä laativille viranomaisille.

Hallintovaliokunta pitää selvänä, että myös suojelupoliisin omassa intressissä on toimiva ja tehokas tiedustelutoiminnan sekä laillisuusvalvonta että parlamentaarinen valvonta, jotta kansallista turvallisuutta uhkaavaan toimintaan voidaan hyväksytysti puuttua tiedustelulainsäädännön mukaisin edellytyksin ja toimivaltuuksin.

Sääntelyn kehittämisvaihtoehtoja

Hallintovaliokunta pitää sinänsä välttämättömänä laajan turvallisuusselvityksen tekemistä tiedusteluvalvontavaliokunnan jäsenistä ja varajäsenistä, mikäli tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeus halutaan turvata. Mainittakoon yksityiskohtana, että myös erittäin tärkeään tiedustelutoiminnan kansainväliseen yhteistyöhön liittyy ehdoton luottamuksellisuus. Jos jonkin valtion osalta ei ole täyttä luottamusta siihen, ettei salassa pidettäviä tietoja vuoda niiden käsittelyyn oikeutettujen ulkopuolelle, ei myöskään sellaisia tietoja ole kansainvälisessä yhteistyössä kyseisen valtion tiedusteluviranomaisille saatavilla. Käytäntö on, ettei valtion järjestelmän epävarmuuksista erikseen mainita eikä sitä asiaa nosteta esiin. Käy vain niin, ettei tiedusteluviranomaisille ole salassa pidettävää tietoa saatavilla.

Eduskunnan työjärjestyksen muuttamista koskevan ehdotuksen 17 §:n 2 momentista ilmenee, että puhemies hankkii ennen tiedusteluvalvontavaliokunnan asettamista laajan turvallisuusselvityksen jäseniksi ehdotetuista (koskee varajäseniä myös). Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että saatuaan turvallisuusselvityksen eduskunnan puhemies keskustelee tarvittaessa jäseneksi ehdotetun kanssa selvityksen johdosta. Valiokunta on pohtinut tältä osin puhemiesneuvoston ehdotukseen mahdollisesti sisältyviä ongelmia. Menettelyssä on tärkeää välttää kansanedustajan perusteeton leimautuminen.

Vaikka puhemies edustaa eduskuntainstituutiota, hänet voidaan nähdä myös poliittisena toimijana. Riippuu puhemiehen henkilöstä, miten hän tehtävänsä tässä suhteessa hoitaa. Laajan turvallisuusselvityksen tietoja puhemies ei ole oikeutettu ilmaisemaan kenellekään ulkopuoliselle. Puhemies voi kyllä keskustella tiedusteluvalvontavaliokunnan jäseneksi ehdolla olevan henkilön kanssa tehdystä turvallisuusselvityksestä. Selvityksestä on sen kohteella oikeus saada muutoinkin tieto.

Esiin on noussut myös se vaihtoehto, että eduskuntaryhmän puheenjohtaja voisi pyytää laajan turvallisuusselvityksen eduskuntaryhmänsä jäsenestä, joka on ehdolla tiedusteluvalvontavaliokunnan jäseneksi. Tätä vaihtoehtoa valiokunta ei kannata.

Valiokunta pitää yhtenä vaihtoehtona sitä, että tiedusteluvalvontavaliokunnan jäseneksi pyrkivä tai ehdolla oleva voisi pyytää jo ennakkollisesti itsestään suojelupoliisilta tiedusteluvalvontavaliokunnan jäseneksi valitsemisen kannalta olennaiset taustatiedot. Tämä menettely ei olisi kuitenkaan välttämättä täysin ongelmaton. Hallintovaliokunta nostaa esiin toisena vaihtoehtona sen,

Valiokunnan lausunto HaVL 39/2018 vp

että tietosuojavalvontavaltuutettu hankkisi valiokunnan jäseneksi pyrkivästä tämän pyynnöstä tiedusteluvalvontavaliokunnan jäsenyyden edellyttämät henkilön luotettavuutta koskevat tiedot.

Hallintovaliokunta toteaa puolustusvaliokunnan tavoin asiantuntijakuulemisessa ilmenneen, että laaja turvallisuus selvitys myötävaikuttaa osaltaan siihen, että tiedusteluvalvontavaliokunta voi käydä syvällistä ja luottamuksellista keskustelua suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisen edustajien kanssa. Hallintovaliokunta pitää joka tapauksessa olennaisena, että tiedusteluvalvontavaliokunnan jäseneksi valittavien taustat on luotettavasti etukäteen selvitetty. Hallintovaliokunta saattaa asiassa lausuntonsa perustuslakivaliokunnan lopullista harkintaa varten.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan sihteeri ja valiokuntakanslian virkamiehet

Hallintovaliokunta pitää selvänä, että laaja turvallisuus selvitys tehdään valiokunnan sihteeristöstä. Valiokunnan sihteeristö osallistuu valiokunnan kokouksiin, käsittelee salassa pidettäviä tietoja ja saa samat salassa pidettävät tiedot kuin valiokunnan jäsenet.

Erikseen on käytännön tarpeiden mukaan arvioitava myös valiokunnan sihteeristöä avustavien valiokuntakanslian sihteerin ja valiokunta-avustajan osalta tarvetta käsitellä salassa pidettävää aineistoa teknisesti. Tällaisen tarpeen toteaminen merkitsee samalla tarvetta tehdä laaja turvallisuus selvitys myös kyseisestä virkamiehestä.

Valiokuntien asiakirjojen julkisuus ja salassapito

Valiokuntien asiakirjojen julkisuus

Valiokunnan pöytäkirjat ja niihin liittyvät muut asiakirjat ovat perustuslain 50 §:n 2 momentin nojalla julkisia, jollei välttämättömien syiden vuoksi eduskunnan työjärjestyksessä toisin säädetä tai valiokunta jonkin asian osalta toisin päättä.

Perustuslain 50 §:n 3 momentin mukaan valiokunnan jäsenten on noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota valiokunta katsoo välttämättömästä syystä asian erityisesti vaativan. Käsiteltäessä Suomen kansainvälisiä suhteita ja Euroopan unionin asioita valiokunnan jäsenten on kuitenkin noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota ulkoasiainvaliokunta tai suuri valiokunta valtioneuvostoa kuuluttuaan on päättänyt.

Eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:n 1 momentin mukaan asian käsittelyasiakirjat, kuten kirjalliset asiantuntijalausunnot, tulevat julkisiksi, kun asia on valiokunnassa loppuun käsitelty. Eduskunnan työjärjestyksen säätämiseen liittyvässä puhemiesneuvoston ehdotuksessa tuodaan esiin kanta, joka mukaan asiakirjan katsotaan olevan ennen tätä ajankohtaa harkinnanvaraisesti julkinen. Pöytäkirjasta ja asiakirjasta, joka ei ole vielä julkinen, saa antaa tiedon, jos on ilmeistä, ettei tiedon antamisella aiheuteta haittaa valiokunnan päätöksenteolle (PNE 1/1999 vp).

Työjärjestyksen 43 a §:n 2 momentin kaikkia valiokuntia koskevan säännöksen 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 ter-

Valiokunnan lausunto HaVL 39/2018 vp

veydentilasta 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.

Hallintovaliokunta pitää perusteltuna, että puhemiesneuvoston ehdotuksen mukaisesti mainittuun työjärjestyksen 43 a §:n 2 momenttiin lisätään kaikkia valiokuntia koskevana salassapitoperusteeksi tiedon antamisen asiakirjasta, jos tiedon antaminen "vaarantaisi kansallista turvallisuutta".

Työjärjestyksen 43 a §:n 5 momentista ilmenee, että puhemiesneuvosto voi antaa tarkempia ohjeita asiakirjojen julkisuudesta (ks. myös TJ:n 6 §:n 1 momentin 10 kohta). Valiokunnan pöytäkirjat tulevat julkisiksi, kun ne tallennetaan tietoverkkoon yleisön saataville. Valiokunnan käsittelyasiakirjat, kuten valiokunnalle annetut kirjalliset asiantuntijalausunnat, tulevat julkisiksi — Euroopan unionin asioiden käsittelyasiakirjoja koskevin poikkeuksin — vasta, kun asia on valiokunnassa käsitelty loppuun.

Hallintovaliokunta korostaa, ettei puhemiesneuvoston 43 a §:n 2 momenttiin ehdottaman säännösehdotuksen tarkoituksena ole kriminalisoida tiedon paljastamista sellaisesta asiakirjasta, joka ei ole vielä julkinen, tai sellaisen tiedon paljastamista, joka asiakirjaan merkittynä olisi sanotulla tavalla harkinnanvaraisesti julkinen. Käsittelyasiakirjojen ei-julkisuus on tarkoitettu turvaamaan valiokuntatyön luottamuksellisuutta ja valiokunnan työrauhaa. Mikäli ei-julkisesta asiakirjasta annetaan ennenaikaisesti tietoa jollekin ulkopuoliselle taholle, menettelyä on pidettävä moitittavana eduskunnan työtapojen kannalta, mutta rikoksesta ei kuitenkaan ole kysymys. Mikäli valiokunta on päätenyt siihen, että asiakirja on kansallisen turvallisuuden vaarantumisen estämiseksi salassa pidettävä, valiokunnan on tehtävä siitä nimenomainen päätös. Tämä on perusteltua senkin vuoksi, että kansalliseen turvallisuuteen liittyvät asiat voivat olla sisällöltään monenlaisia eikä niihin välttämättä automaattisesti sisälly sellaisia seikkoja, että niistä tiedon antaminen vaarantaisi automaattisesti kansallista turvallisuutta.

Salassapitovelvollisuus tiedusteluvalvontavalio­kunnan toiminnassa

Puhemiesneuvoston ehdotukseen sisältyy vain tiedusteluvalvontavalio­kuntaa koskeva uusi 43 b §. Ehdotuksen mukaan tiedusteluvalvontavalio­kunnan eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:ssä säädettyä tehtävää koskevat pöytäkirjan liitteet ja valiokunnan muut asiakirjat ovat pääsääntöisesti salassa pidettäviä. Salassapitovelvollisuus ei kuitenkaan koske asiakirjaa, jos on ilmeistä, että tiedon antaminen siitä ei aiheuta merkittävää vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai vaaranna kansallista turvallisuutta. Asiakirjan julkisuudesta päättää valiokunta.

Hallintovaliokunta toteaa sääntelyn merkitsevän, ettei salassa pidettävää asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi.

Tiedusteluvalvontavalio­kunnan työ sisältää pääasiallisesti sellaisten asiakirjojen ja tietojen käsittelyä, joista tiedon antaminen vaarantaa kansallista turvallisuutta tai aiheuttaa merkittävää vahinkoa kansainvälisille suhteille. Valiokunnan toimintaedellytysten ja valvonnan tehokkuuden tur-

Valiokunnan lausunto HaVL 39/2018 vp

vaamiseksi on välttämätöntä 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. Sanottu merkitsee, että tiedusteluvalvontavalioikunnan on työjärjestyksen 31 b §:n mukaisissa tehtävissään tehtävä päätös, jonka nojalla asiakirja on julkinen. Lähtökohta on siten toisenlainen kuin muilla valiokunnilla.

Salassa pidettävät asiakirjat, vaitiolovelvollisuus, vaiteliaisuus

Edellä on jo todettu, että valiokunnan on tehtävä nimenomainen salassa pitämistä koskeva päätös, mikäli se katsoo jonkin työjärjestyksen 43 a §:n 2 momentista ilmenevän salassapitoperusteen täyttyvän. Mikäli valiokunta päätyy esimerkiksi siihen, että tiedon antaminen asiakirjasta vaarantaa kansallista turvallisuutta, tulee valiokunnan päättää salassapidosta (vrt. TJ:n 43 b § edellä).

Valiokuntien tehtävänä on soveltaa salassapitosäännöksiä itsenäisesti. On huomattava, että esimerkiksi joissakin ministeriön asiakirjoissa oleva salassapitomerkintä ei vielä sellaisenaan johda tuon asiakirjan salassapitoon myös valiokunta-asiakirjana, koska ministeriön merkintä on tehty sellaisen säädöksen pohjalta, joita ei sovelleta valiokunnan asiakirjoihin (julkisuuslaki). Käsitteilyasiakirjan salassapidosta valiokunnan on syytä tällöinkin tehdä erillinen ratkaisu, jos asiakirjan jättäjä on pyytänyt vaiteliaisuuden noudattamista asiakirjasta. Salassapitoa koskeva päätös on merkittävä valiokunnan pöytäkirjaan ja ratkaisu on tarpeen mukaan perusteltava.

Valiokunta pitää puhemiesneuvoston ehdotuksen perusteluihin viitaten perusteltuna ehdotettua vaitiolovelvollisuutta ja hyväksikäyttökieltoa koskevan uuden 43 c §:n lisäämistä työjärjestykseen. Ehdotetun pykälän 1 momentista ilmenee, että 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. Pykälän 2 momentin nojalla 1 momentissa tarkoitettu henkilö ei saa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi.

Valiokunnilla on perustuslain nojalla toimivalta perustaa vaitiolovelvollisuus. Perustuslain 50 §:n 3 momentin mukaan valiokunnan jäsenen on noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota valiokunta katsoo välttämättömästä syystä asian erityisesti vaativan. Valiokunta voi 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 (esimerkiksi kyseisen asian käsittelyn ajan valiokunnassa; mikäli valiokunta ei ole rajannut määräämäänsä vaiteliaisuutta asian valiokuntakäsittelyn aikaan, vaitiolovelvollisuus kestää valiokuntakäsittelyn päätyttyäkin).

Valiokunnan päättämän vaiteliaisuuden piiriin kuuluvat asiakirjat ovat salassa pidettäviä (TJ:n 43 a §:n 3 mom.). Mikäli asiakirja on salassa pidettävä, johtuu tästä myös asiakirjaan kohdistuva vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuus tarkoittaa asiakirjan salassa pidettävän sisällön ilmaisukieltoa ja esittämiskieltoa. Ilmaisukiellon on puhemiesneuvoston ohjeiden mukaan katsottava koskevan myös sellaista tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä.

Valiokunnan lausunto HaVL 39/2018 vp

Perustuslain 50 §:n 3 momentissa käytetään ilmaisua "vaiteliaisuus", ja käsitteellä on oma historiallinen aina vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen 48 §:ään ulottuva taustansa. Tiivistetysti voidaan todeta, että vaiteliaisuus tarkoittaa vaitiolovelvollisuutta (PeVL 10/1993 vp).

Rikoslain 38 luku — salassapitorikos ja salassapitorikkomus

Ehdotettu uusi 43 a §:n 3 momentti sisältää viittaussäännöksen, jonka mukaan rangaistus salassapitorikoksesta ja salassapitorikkomuksesta säädetään rikoslain (39/1889) 38 luvun 1 ja 2 §:ssä.

Rikoslain 38 luvun 1 §:stä ilmenee, että joka laissa tai asetuksessa säädetyn taikka viranomaisen lain nojalla erikseen määräämän salassapitovelvollisuuden vastaisesti

- 1) paljastaa salassa pidettävän seikan, josta hän on asemassaan, toimessaan tai tehtävää suorittaessaan saanut tiedon, taikka
- 2) käyttää tällaista salaisuutta omaksi tai toisen hyödyksi, on tuomittava, jollei teko ole rangaistava 40 luvun 5 §:n mukaan, salassapitorikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Salassapitorikkomus on kokonaisarvostelun perusteella vähäinen tekomuoto, josta mainitun luvun 2 §:n mukaan on seuraamuksena sakko.

Oikeudellisessa kielessä kuvataan tiettyyn asiaan kohdistuvaa ilmaisukieltoa käsitteillä salassapito- ja vaitiolovelvollisuus, mutta näiden käsitteiden sisältö ja keskinäinen suhde ei ole aina täysin selvä. Erityisesti asiakirjoihin sisältyvien salassa pidettävien seikkojen kohdalla puhutaan usein salassapitovelvollisuudesta vain siinä merkityksessä, ettei viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa saa näyttää eikä siitä antaa jäljennöksiä ulkopuolisille, eli niin sanotusta asiakirjasalaisuudesta. Sitä laajempaa käsitteenä erityisesti virkamiehiä koskevissa yhteyksissä käytetään usein vaitiolovelvollisuutta, joka koskee mitä tahansa virassa, ammatissa tai muussa tehtävässä saatua salassa pidettävää tietoa sen esitysmuodosta tai tallennustavasta riippumatta. Asiakirjan salassapitovelvollisuutta ja muuta vaitiolovelvollisuutta ei kuitenkaan voida Suomen lainsäädännössä erottaa systemaattisesti toisistaan. Samasta säännöksestä saattaa seurata velvollisuus pitää asiakirja salassa sekä vaieta muistakin asiaan liittyvistä seikoista.

Salassapitovelvollisuutta käytetään myös eräänlaisena yläkäsitteenä, johon kuuluu sekä asiakirjasalaisuuden säilyttämisvelvollisuus että muuta salaisuutta koskeva vaitiolovelvollisuus. Nyt esillä olevassa sääntely-yhteydessä on kysymys salassapitovelvollisuuden käsitteestä sanan laajassa merkityksessä, joka on yleiskielessä helppotajuisempi ja selkeämpi kuin vaitiolovelvollisuus.

Vaitiolovelvollisuuden ja hyväksikäyttövelvollisuuden sääntelyyn työjärjestyksen 43 c §:ssä sisältyvä viittaus rikoslakiin on luonteeltaan informatiivinen, eikä sillä ole itsenäisiä oikeusvaikutuksia. Rikoslain 38 luvun 1 §:ssä rangaistavaksi säädetään tiedon paljastaminen salassapitovelvollisuuden vastaisesti. Ei-julkisten valmisteluasiakirjojen paljastamista koskeva rikosoikeudellinen rangaistavuus rikoslain 40 luvun 6 §:ssä on kumottu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki; 621/1999) säätämisen yhteydessä. Tarkoituksena on julkisuusperiaatteen vahvistaminen ja erityisesti valmistelun julkisuuden turvaaminen.

Valiokunnan lausunto HaVL 39/2018 vp

Selvyyden vuoksi on myöskin syytä todeta, ettei esimerkiksi yhteiskuntapoliittinen keskustelu tai keskustelu eduskuntaryhmän piirissä muutu sääntelyn johdosta periaatteellisesti nykyisestäään. Salassapitovelvoitetta on tullut noudattaa aiemminkin, mutta se ei ole estänyt keskustelun käymistä sellaisella tasolla, jolla ei rikota salassapitovelvollisuutta. Ei-julkista asiaa koskeva keskustelu eduskuntaryhmän puitteissa ei myöskään merkitse salassapitovelvollisuuden rikkomista.

Ehdotetun työjärjestyksen 43 c §:ssä ei edellä sanotun johdosta siten laajenneta kriminalisointia kattamaan tiedon oikeudetonta antamista sellaisista asiakirjoista, jotka eivät ole vielä julkisia, tai seikoista, jotka eivät olisi asiakirjaan merkittynä vielä julkisia.

Koko suojelupoliisin parlamentaarinen valvonta

Hallintovaliokunta on hallituksen esityksestä HE 199/2017 vp tiedustelutoiminnan valvonnan järjestämisestä antamassaan lausunnossa HaVL 36/2018 vp päätenyt siihen, että tiedusteluvalvontavaltuutetulle voidaan antaa vain hyvin rajoitetusti oikeus valvoa suojelupoliisin rikostorjuntaperusteella tapahtuvaa poliisilain (872/2011) 5 luvun säännöksiin perustuvaa salaista tiedonhankintaa. HE 199/2017 vp:ssä ehdotetun poliisilain 5 a luvun 5 §:n tarkoittamissa tilanteissa ja lakiin perustuvien edellytysten täytyessä voidaan jatkaa tiedusteluperusteista (salaista) tiedonhankintaa salaisena tiedonhankintana rikoksen estämiseksi ja paljastamiseksi (ks. tarkemmin HaVL 36/2018 vp).

Kun tiedusteluvalvontavaliokunta perustetaan, hallintovaliokunta pitää perusteltuna, että se ottaa tehtäväkseen myös koko suojelupoliisin parlamentaarisen valvonnan. Kuten hallintovaliokunnan lausunnosta HaVL 36/2018 vp ilmenee, koko suojelupoliisin parlamentaarisella valvonnalla tarkoitetaan säädettävään siviilitiedustelulainsäädäntöön perustuvaa tiedustelutoiminnan valvontaa sekä lisäksi suojelupoliisin harjoittamaa poliisilain 5 luvun säännöksiin perustuvaa rikostorjunnan valvontaa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 12.12.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Pertti Hakanen kesk (osittain)
jäsen Kari Kulmala sin (osittain)
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd

Valiokunnan lausunto HaVL 39/2018 vp

jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Juha Pylväs kesk (osittain)
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joonas Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala sin
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok (osittain)
jäsen Tapani Tölli kesk (osittain)
varajäsen Lasse Hautala kesk (osittain)
varajäsen Reijo Hongisto sin (osittain)
varajäsen Ilkka Kantola sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto