

Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnalle

Minua on pyydetty esittämään käsitykseni tiedusteluvalvontavaliokunnan roolista ja sen harjoittaman tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan merkityksestä osana tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmän kokonaisuutta. Pyydettynä lausuntona esitän kunnioittaen seuraavaa:

1. Tiedustelutoiminnan valvonnan kokonaisuus

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan luonnehdinnan mukaan tiedustelun parlamentaarinen valvonta on osa tiedustelutoiminnan valvontakokonaisuutta, johon kuuluvat sen lisäksi viranomaisen sisäinen valvonta, tiedustelutoiminnan tuomioistuinkäsittely ja tiedusteluvalvontavaltuutetun jälkikäteinen laillisuusvalvonta (PeVM 10/2018 vp, s. 3).

Tehokkaan valvonnan merkitys korostui vahvasti tiedustelulainsäädännön säätämisen yhteydessä. Perustuslakivaliokunta katsoi, ettei viranomaisille voida ilman tehokasta valvontaa antaa niin pitkälle perusoikeuksiin puuttuvia valtuuksia kuin siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa hallituksen esityksissä ehdotettiin. Valiokunnan mukaan tiedustelutoiminnasta säätäminen tavallisella lailla edellytti, että myös valvontaa ja parlamentaarista valvontaa koskevat riittävät säännökset on hyväksytty ennen kuin päätettiin lopullisesti sotilas- ja siviilitiedustelua koskien lakien hyväksymisestä eduskunnan täysistunnossa (PeVM 10/2018 vp, s. 3, PeVL 35/2018 vp, s. 31 ja PeVL 36/2018 vp, s. 35). Parlamentaarisen valvonnan merkitystä valvonnan kokonaisuudessa korostaa se, että myös tehokkaan parlamentaarisen valvonnan järjestäminen oli edellytyksenä tiedusteluvaltuuksien antamiselle tiedusteluviranomaisille.

2. Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävät

Perussäännös tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvonnasta sisältyy tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (121/2019) 2 §:ään:

2 §. Tiedustelutoiminnan ja suojelupoliisin muun toiminnan valvonta ja valvontatoimielimet

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

Tiedustelutoiminnan ja suojelupoliisin muun toiminnan parlamentaarista valvontaa harjoittaa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta, jonka tehtävistä säädetään eduskunnan työjärjestyksessä (40/2000).

Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa harjoittaa tiedusteluvalvontavaltuutettu. Valtuutettu valvoo myös suojelupoliisin muuta toimintaa. Tähän valvontaan sovelletaan tämän lain 3 luvun

Tämän lisäksi laissa säädetään tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeuksista (3 §) ja valiokunnan oikeudesta saada valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa selvitykset (4 §). Tiedusteluvalvontavaltuutetun tulee lain 18 §:n 2 momentin mukaan saattaa lisäksi merkitävät valvontahavaintonsa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan käsiteltäväksi.

Tarkemmin tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävistä säädetään eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:ssä:

31 b §. Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävät ja vireillepano-oikeus

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävänä on toimia siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan parlamentaarisenä valvojana. Valiokunta toimii lisäksi suojelupoliisin muun toiminnan parlamentaarisenä valvojana.

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 tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomukset;

5) käsitellä tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (121/2019) 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.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan osallistumisesta tiedusteluvalvontavaltuutetun valintaan säädetään tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa.

Tiedustelulainsäädännössä tiedusteluvalvontavaliokunnan harjoittama parlamentaarinen valvonta on erotettu selvästi tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittamasta tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta. Tämä näkyy myös asianomaisten toimijoiden tehtäväluettelossa. Tiedusteluvalvontavaliokunnan ensimmäisenä tehtävänä on valvoa tiedustelutoiminnan ”asianmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta”, kun taas tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävänä on ”valvoa tiedustelumenetelmien ja tiedustelutiedon käytön sekä muun tiedustelutoiminnan lainmukaisuutta” (L tiedustelutoiminnan valvonnasta, 3 § 1 kohta). Tiedustelutoiminnan valvonnasta säädettyä todettiin, että 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. Samalla korostettiin sitä, että myös perus- ja ihmisoikeusnäkökohtien tulee painottua parlamentarisessa valvonnassa. (PNE 1/2018 vp, s. 14).

Ymmärrän parlamentaarisen valvonnan perusidean siten, että sen pääpaino on vahvasti tiedustelutoiminnan ja suojelupoliisin muun toiminnan järjestelmätasoisessa valvonnassa. Tämä näkyy muissakin valiokunnan tehtäväluettelon kohdissa, esimerkiksi tehtävässä ”seurata ja arvioida tiedustelutoiminnan painopisteitä” ja tehtävässä ”seurata ja edistää perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa”. Puhemiesneuvoston ehdotuksessa todetaan nimenomaisesti, että parlamentaarinen valvonta voi olla vain hyvin rajoitetusti yksittäistapauksia koskevaa ja yksityiskohtaista (PNE 1/2018 vp, s. 14).

Tämä valiokunnan tehtävän painottuminen järjestelmätason valvontaan liittyy parlamentaarisen valvonnan perusideaan ja niihin muotoihin, joissa parlamentaarista valvontaa harjoitetaan.

Suomessa omaksutussa mallissa parlamentaarinen valvontatehtävä on uskottu tehtävää varten perustetulle eduskunnan erikoisvaliokunnalle, joka toimii osana eduskunnan normaalia toimintaa ja eduskunnan valiokuntia koskevien yleisten säännösten mukaisesti. Tiedusteluvalvontavaliokuntaa koskeva erityissääntely rajoittuu lähinnä valiokunnan tiedonsaantioikeutta koskeviin säännöksiin ja korostettuun salassapitovelvollisuuteen (ETJ 43 b §).

Tiedusteluvalvontavaliokunnan toimenkuvaa määrittävät olennaisesti myös ne säännökset, jotka sääntelevät asioiden vireille tuloa valiokunnassa. Valiokunnan nimenomaisena tehtävänä on käsitellä valmistelevasti täysistuntoa varten tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomukset (ETJ 31 b § 4 k.). Tällaisen kertomuksen tiedusteluvalvontavaltuutettu antaa toiminnastaan vuosittain eduskunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle. Lisäksi valtuutettu voi antaa eduskunnalle tärkeäksi katsomastaan asiasta myös erillisen kertomuksen (L tiedustelutoiminnan valvonnasta, 19 §). Tämän kertomuksen käsittely tarjoaa valiokunnalle säännönmukaisen mahdollisuuden arvioida tiedustelutoiminnan valvonnan tiedustelutoiminnan asianmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä tiedustelutoiminnan painopisteitä. Parlamentaarisen valvonnan tehokkuuden kannalta olennaisen tärkeänä voidaan lisäksi pitää tiedusteluvalvontavaltuutetun velvollisuutta saattaa merkittävät valvontahavaintonsa tiedusteluvalvontavaliokunnan käsiteltäväksi (18 § 2 mom.). Säännös mahdollistaa sen, että tiedusteluvalvontavaltuutettu vie oma-aloitteisesti merkittäviä valvonta-asioita tiedusteluvalvontavaliokunnan käsiteltäväksi (HE 199/2017 vp, s. 65). Viittaus merkittäviin valvontahavaintoihin tarkoittaa käsitykseni mukaan valvontahavaintoja, joilla on yksittäistä tapausta laajakantoisempaa merkitystä.

Edellä mainitut säännökset osoittavat, että tiedustelutoiminnan valvonnan kokonaisuus rakentuu vahvasti ja ensisijaisesti tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun kiinteälle yhteistyölle (HE 199/2017 vp, s. 65). Puhemiesneuvoston ehdotuksessa tätä yhteistyökuviota luonnehditaan siten, että valiokunta toimisi eräänlaisena vastinparina laillisuusvalvontaa hoitavan tiedusteluvalvontavaltuutetun kanssa, hieman samankaltaisella tavalla kuin erikoisvaliokunnilla on kiinteämpää yhteydenpitoa tietyn ministeriön kanssa (PNE 1/1998 vp, s. 17).

Tiedusteluvalvontavaliokunnalla on itsellään paitsi eduskunnan valiokunnille jo perustuslain 47 §:n perusteella kuuluva valtioneuvostoon ja asianomaiseen ministeriöön kohdistuva tiedonsaantioikeus, myös kattava kaikkiin viranomaisiin ja julkista tehtäviä hoitaviin kohdistuva tie-

donsaantioikeus (L tiedustelutoiminnan valvonnasta, 3 §). Lisäksi sillä on oikeus saada tiedusteluvalvontavaltuutetulta ja muilta viranomaisilta sekä muilta julkista tehtävää hoitavilta valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa selvitykset (L tiedustelutoiminnan valvonnasta, 4 §).

Laissa on myös säädetty puolustusministeriön ja sisäministeriön velvollisuudesta antaa vuosittain kertomuksia tiedustelumenetelmien käytöstä myös tiedusteluvalvontavaliokunnalle. Sotilastiedustelusta annetun lain (590/2019) 107 §:n mukaan puolustusministeriön on annettava tiedusteluvalvontavaliokunnalle vuosittain kertomus tiedustelumenetelmien ja sotilastiedustelun suojaamisen käytöstä sekä valvonnasta. Poliisilain 5 a luvun 60 §:n mukaan sisäministeriön on annettava tiedusteluvalvontavaliokunnalle vuosittain kertomus kyseisessä luvussa tarkoitettujen tiedustelumenetelmien käytöstä ja siviilitiedustelun suojaamisen käytöstä sekä niiden käytön valvonnasta. Tietoliikennetiedustelusta annetun lain (582/2019) 25 §:n mukaan sisäministeriön on annettava tiedusteluvalvontavaliokunnalle vuosittain kertomus tietoliikennetiedustelun käyttämisestä.

Lainsäädännöllä on käsittääkseni hyvin kattavasti varmistettu tiedusteluvalvontavaliokunnan informointivelvollisuudesta ja tiedonsaantioikeuksista, jotka mahdollistavat tehokkaan tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan. Olennaista valiokunnan aseman kannalta on, että tiedusteluvalvontavaliokunnalla on oikeus myös omasta aloitteestaan ottaa käsiteltäväkseen toimialaansa kuuluva asia sekä laatia siitä mietintö täysistunnolle, jos valiokunta katsoo asian merkityksen sitä vaativan (ETJ 31 b 3 mom.). Tätä perusteltiin tarkoituksella varmistaa valiokunnan valvontatoimen aktiivinen luonne ja vaikuttavuus (PNE 1/2018 vp, s. 17).

3. Suhde laillisuusvalvontaan

Tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan suhdetta tiedustelutoiminnan parlamentaariseen valvontaan ei tule nähdä kilpailevaksi, vaan toisiaan tukevaksi ja täydentäväksi. Tämä näkyy selvästi esimerkiksi puhemiesneuvoston ehdotuksesta, jossa todetaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön viitaten, että tiedusteluviranomaisten parlamentaarisella valvonnalla lisätään valvonnan uskottavuutta ja tuodaan toimintaa demokraattisen kontrollin piiriin yli sen, mitä laillisuusvalvonnalla ja muulla valvonnalla voidaan saavuttaa (PNE 1/2018 vp, s. 13). Ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä kansanedustuslaitoksen osallistumisella

salaisten tarkkailutoimivaltuuksien valvontaan on nähty erityinen merkitys nimenomaan demokratian suojelemisen kannalta (PNE 1/2018, s. 11).

Tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittama laillisuusvalvonta on hyvin konkreettista. Esimerkiksi tiedusteluvalvontavaltuutetulle voi tämän valvontavaltaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo, että tiedustelutoiminnassa on rikottu hänen oikeuksiaan tai menetelty muutoin lainvastaisesti. Tiedustelutoiminnan kohteena ollut tai henkilö, joka epäilee, että häneen on kohdistettu tiedustelua, voi pyytää tiedusteluvalvontavaltuutettua tutkimaan häneen kohdistuneen tiedustelumenetelmän käytön lainmukaisuuden. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla tai hänen määräämällään virkamiehellä on oikeus olla läsnä käsiteltäessä tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa tuomioistuimessa. Tiedusteluvalvontavaltuutettu voi määrätä tiedustelumenetelmän käytön keskeytettäväksi tai lopetettavaksi, jos hän katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa. Jne.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan harjoittama parlamentaarinen valvonta on perusidealtaan yleisluonteisempaa ja periaatteellisempaa valvontaa, johon ei kuulu konkreettinen laillisuusvalvonta, mutta jossa tulevat arvioitaviksi esimerkiksi tällaisen laillisuusvalvonnan tehokkuus sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen tiedustelutoiminnassa yleisemmällä kuin konkreettisen laillisuusvalvonnan tasolla. Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtäviin ei esimerkiksi kuulu yksilöiden oikeusturvaan liittyvien kantelujen ja tutkimuspyyntöjen käsittely (PNE 1/1998 vp, s. 19), joka on tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnan ytimessä.

4. Lopuksi

Edellä on esitetty näkökohtia tiedusteluvalvontavaliokunnan roolista osana tiedustelutoiminnan valvonnan kokonaisuutta sellaisena, kun se näyttäytyy valiokunnan valtiosääntöisen aseman sekä valiokuntaa ja sen tehtäviä koskevien säännösten ja niiden esitöiden perusteella. Tältä osin on huomattava, että tiedusteluvalvontavaliokuntaa perustettaessa jätettiin tarkoituksellisesti tilaa valiokunnan roolin täsmentymiselle eduskuntakäytännössä. Puhemiesneuvoston ehdotuksen mukaan valiokunnan toiminta tulee ”muotoutumaan käytännössä valiokunnan työn käynnistyttyä” (PNE 1/2018 vp, s. 16). Perustuslakivaliokunta puolestaan ei pitänyt tarpeellisenä säännellä suojelupoliisin toiminnan parlamentaarisen valvonnan muotoja yksityiskohtaisesti ja totesi, että ”parlamentaarinen valvonta kehittyy valtiopäiväkäytännössä” (PeVM

10/2018 vp, s. 11). Vuoden 2019 valtiopäivillä asetetun ensimmäisen eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminnalla on siten tärkeä merkitys sille, millaiseksi ja kuinka tehokkaaksi tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta muotoutuu.

Turussa 18.11.2019

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori, Turun yliopisto