15.3.2018 EOAK/1262/2018

Puolustusvaliokunnalle

ASIA: Puhemiesneuvoston ehdotus PNE 1/2018 vp eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta

Eduskunnan Puolustusvaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta Puhemiesneuvoston ehdotuksesta.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Kannatan puhemiesneuvoston ehdotuksen ja hallituksen esityksen HE 199/2017 vp (hallituksen esitys laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta) peruslinjauksia siitä, että tiedustelutoiminnasta säädettäessä sen valvontaa varten perustettaisiin uusina toimieliminä sekä riippumaton tiedusteluvaltuutettu että pysyvänä erikoisvaliokuntana tiedusteluvalvontavaliokunta.

Yhdessä molemmat valvonnan komponentit toteuttaisivat Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun (Democratic and effective oversight of national security services, Issue paper 2015, s. 8–9, 41– ja 62) samoin kuin laajasti eri tahoilla hyväksyttyjen YK:n ihmisoikeusneuvoston erityisraportoijan (A/HRC/14/46; 17.5.2010 “Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight”) suositeltavana pitämän tiedustelutoiminnan ulkoisen valvonnan erillisen riippumattoman asiantuntijaelimen toimesta siten, että samalla varmistetaan myös valvonnan parlamentaarinen legitimiteetti.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävät ja toimivaltuudet

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtäviksi ehdotetaan muun muassa valvoa tiedustelutoiminnan asianmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta ja arvioida tiedustelutoiminnan painopisteitä samoin kuin seurata ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa. Tiedusteluvalvontavaliokunta voisi käsitellä asioita omaaloitteisesti ja saattaa niitä mietinnön muodossa täysistunnon käsiteltäväksi. Luonteeltaan parlamentaarinen valvonta ei olisi niinkään yksittäistapauksia tai yksityiskohtia käsittelevää, vaan tiedustelutoiminnan kokonaisuuteen ja toiminnan valvontarakenteisiin keskittyvää.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan roolia ja suhdetta tiedusteluvaltuutettuun on kuvattu ehdotuksessa toisiaan täydentäviksi. Nähdäkseni tällainen yhteistyösuhde on perusteltu ratkaisu, erityisesti kun otetaan huomioon se, kuinka vähäisillä resursseilla tiedusteluvaltuutettua ehdotetaan perustettavaksi.

Ehdotuksessa (s. 18) kuvataan ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministeriövaliokunnan roolia vuosittain valmisteltavien tiedustelutoiminnan painopisteiden määrittelyssä. Perusteluiden valossa hahmotan tiedusteluvalvontavaliokunnan yhdeksi keskeiseksi tehtäväksi mainitun valtioneuvoston piirissä tehtävien painotusten ulkopuolisen parlamentaarisen valvonnan. Huomio kiinnittyy tässä asiayhteydessä siihen, että ehdotuksessa ei mainita 1.7.2017 voimaan tullutta lakia valtioneuvoston tilannekeskuksesta (300/2017; HE 261/2016 vp) eikä käsitellä viranomaisten velvollisuutta ilmoittaa mainitun lain 2 §:n mukaisista turvallisuustapahtumista tilannekeskukselle. Ylimmälle valtiojohdolle tätä kautta raportoitavat tilannetiedot voinevat olla merkityksellisiä tiedustelua koskevien linjausten tekemisessä.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan resurssit

Puhemiesneuvosto ehdottaa, että tiedusteluvalvontavaliokuntaan rekrytoitaisiin valiokuntaneuvos, valiokuntasihteeri ja osa-aikainen valiokunta-avustaja. Pidän ehdotusta asianmukaisena. Tässä yhteydessä totean, että tiedusteluvaltuutetun toimintoon esitetään saman kokoluokan henkilöresurssia, vaikka sen tehtäväkenttä muodostunee tiedusteluvalvontavaliokuntaa huomattavasti työvoimaintensiivisemmäksi. Tiedusteluvaltuutetun toiminnon luonne etukäteisenä, reaaliaikaisena ja jälkikäteisenä valvojana yksityiskohtaisella ja operationaalisella tasolla nähdäkseni edellyttää selvästi enemmän resursseja.

Tiedonsaantioikeudet ja julkinen tehtävä

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeuksista ehdotettu säännös samoin kuin siihen liittyvät ehdotukset valiokunnan asiakirjojen salassapito-olettamaan perustuvasta vahinkoedellytyksestä ja vaitiolovelvollisuudesta ovat nähdäkseni perusteltuja.

Pidän myös ehdotettua eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:ään lisättävää mainintaa kansallisen turvallisuuden vaarantumisesta salassapitoperusteena perusteltuna.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeuksien kohdalla huomio kiinnittyy käsitteelliseen seikkaan. Puhemiesneuvoston ehdotuksen perustelujen ja edellä mainitun hallituksen esityksen mukaan tiedusteluvalvontavaliokunnalla olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaisilta ja muilta *julkista tehtävää* hoitavilta maksutta valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot. Mainitun hallituksen esityksen mukaan tiedusteluvaltuutetulla olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaisilta ja muilta *julkista hallintotehtävää* hoitavilta maksutta valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot.

Olen tiedustelutoiminnan valvontaa koskevasta hallituksen esityksestä antamassani lausunnossa kiinnittänyt huomiota siihen, että myös tiedusteluvaltuutetun tiedonsaantioikeudet, samoin kuin oikeus saada selvitys ja tarkastusoikeus, tulee ulottaa kaikkiin julkisiin tehtäviin. Muussa tapauksessa käy esimerkiksi niin, että tiedusteluvaltuutettu ei voi toimittaa tiedusteluvalvontavaliokunnan pyytämää tarkastusta tai tietoja taikka selvitystä, jos niiden kohteena on julkista tehtävää (mutta ei julkista hallintotehtävää) hoitava yksityinen taho.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan valinta

Ehdotuksen mukaan ennen tiedusteluvalvontavaliokunnan asettamista puhemies hankkii valiokunnan jäseniksi ehdotetuista edustajista turvallisuusselvityslaissa tarkoitetun laajan turvallisuusselvityksen. Perusteluiden mukaan (s. 21) saatuaan turvallisuusselvitykset puhemies keskustelee tarvittaessa jäseneksi ehdotetun kanssa niiden mahdollisesti aiheuttamista toimenpiteistä. Puhemiesneuvoston ehdotuksesta ei ilmene, miten menetellään, jos turvallisuusselvityksessä ilmenee jotakin, mikä vaarantaisi valiokunnan toiminnan edellyttämän luottamuksellisuuden? Kuinka menetellään, jos luottamuksellisuutta vaarantavia seikkoja ilmenee myöhemmin? Voidaanko valiokunnan jäsen tällä perusteella erottaa kesken toimikauden?

Tiedusteluvalvontavaliokunnan rooli tiedusteluvaltuutetun nimittämisessä

Totean, että olen lausunnossani em. hallituksen esitykseen kiinnittänyt huomiota tiedusteluvaltuutetun nimittämismenettelyyn ja nostanut esiin tiedusteluvalvontavaliokunnan mahdollisen roolin asiassa. Ehdotuksen mukaan tiedusteluvaltuutetun nimittäisi valtioneuvosto enintään viideksi vuodeksi kerrallaan.

Tilanne, jossa tiedustelutietoa ensisijaisesti käyttävä taho voisi suoraan valita sen henkilön, joka tulee valvomaan nimittävän viranomaisen itsensä päättämiä tai ainakin sen puolesta tehtävää tiedustelutoimintaa, on ongelmallinen valvojan riippumattomuuden kannalta. Totean, että muiden valtioneuvoston nimittämien erityisvaltuutettujen osalta riippumattomuusvaatimus juuri valtioneuvostoon nähden ei ole

vastaavalla tavalla korostunut. Tiedusteluvaltuutetun riippumattomuusongelmaa korostaisi edelleen se, että tiedusteluvaltuutettu nimitettäisiin määräajaksi.

Mielestäni tiedusteluvaltuutetun viran pitäisi olla joko vakinainen, tai nimittävän tahon tulisi olla muu kuin valtioneuvosto (tai muukaan ylimpään valtiojohtoon kuuluva taho).

Eräs mahdollisuus olisi, että tietosuojavaltuutettu nimittäisi tiedusteluvaltuutetun sellaisessa menettelyssä, että ennen nimittämispäätöstä hänen tulisi hankkia eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan kannanotto. Tämä vastaisi oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimivan ihmisoikeuskeskuksen johtajan nimittämismenettelyä. Johtajan nimittää oikeusasiamies saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton. Paitsi tiedusteluvaltuutetun riippumattomuuden, myös viran arvovaltaan ja tehtävien luonteeseen liittyvistä syistä pidän tärkeänä, että eduskunta olisi kytketty nimittämismenettelyyn. Myös siinä tapauksessa, että nimittäväksi tahoksi jää valtioneuvosto, tiedusteluvalvontavaliokunnan kytkeminen nimittämismenettelyyn lieventäisi siihen liittyviä ongelmia.

Mielestäni nimittävää tahoa ja nimittämismenettelyä tulisi vielä perusteellisesti harkita, ettei tiedusteluvaltuutetun tehtävään jää riippumattomuutta vaarantavaa valuvikaa. Pidän tätä erittäin tärkeänä, sillä tiedusteluvaltuutettu voi tehtävässään joutua puuttumaan ylimmän valtiojohdon toimeksiantoihin. Esimerkiksi ehdotetun sotilastiedustelulain mukainen tiedustelutehtävä voi perustua tasavallan presidentin, valtioneuvoston kanslian, ulkoasiainministeriön tai puolustusministeriön esittämään tietopyyntöön, ja tiedusteluvaltuutettu voi joutua keskeyttämään tähän tiedustelutehtävään perustuvien tiedustelumenetelmien käytön.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos Mikko Eteläpää

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.