Valiokunnan lausunto PuVL 6/2018 vp─ PNE 1/2018 vp

Puolustusvaliokunta

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 puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava perustuslakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- eduskunnan apulaispääsihteeri Timo Tuovinen, Eduskunnan kanslia
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- esittelijäneuvos Mikko Eteläpää, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, oikeuskanslerinvirasto
- lainsäädäntöjohtaja Tuula Majuri, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Anu Mutanen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- hallitussihteeri Kosti Honkanen, puolustusministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Tuomas Ojanen

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Eduskunnan pääsihteeri asetti 23.12.2016 tiedustelun parlamentaarinen valvonta -työryhmän valmistelemaan siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan valvontajärjestelmään liittyvät eduskuntaa koskevat säädökset. Työryhmä esitti, että tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa varten perustetaan eduskuntaan uusi tiedusteluvalvontavaliokunta-niminen erikoisvaliokunta.

Puhemiesneuvosto ehdottaa uuden valiokunnan perustamisesta ja sen työn erityisluonteesta johtuvia muutoksia niihin eduskunnan työjärjestyksen säännöksiin, jotka koskevat valiokuntia ja nii-

den toimintaa. Eduskunnan työjärjestykseen lisättäisiin säännökset tiedusteluvalvontavaliokunnan jäsenmäärästä, tehtävistä ja vireillepano-oikeudesta. Valiokunnan asiakirjojen salassapitoa koskevia säännöksiä täydennettäisiin eduskunnan työjärjestyksessä siten, että salassa pidettäviä olisivat myös sellaiset asiakirjat, joista tiedon antaminen voisi vaarantaa kansallista turvallisuutta. Lisäksi eduskunnan työjärjestykseen lisättäisiin säännökset tiedusteluvalvontavaliokunnan toimintaan liittyvästä erityisestä salassapito- ja vaitiolovelvollisuudesta sekä eräitä muita tiedusteluvalvontavaliokunnan työn erityisluonteesta johtuvia säännöksiä.

Valiokunta asetetaan hallituksen muodostamisen jälkeen, jollei eduskunta puhemiesneuvoston ehdotuksesta toisin päätä (TJ 17 §).

Tiedustelutoiminnan nykyinen parlamentaarinen valvonta

Tiedustelutoiminnan parlamentaarisella erityisvalvontaelimellä tarkoitetaan parlamentaarista valvontaa varten nimenomaisesti muodostettua valvontaelintä. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan järjestäminen on olennainen osa tiedustelutoiminnan ulkoisen valvonnan järjestämistä tiedustelutoiminnan lisääntymisestä ja siihen liittyvien 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. Puolustusvaliokunta korostaa tarvetta parlamentaarista valvontaa tekevän tiedusteluvalvontavaliokunnan ja laillisuusvalvontaa tekevän tiedusteluvaltuutetun tiiviiseen yhteistyöhön.

Puolustusvaliokunta toteaa, että Suomessa ei ole sellaista parlamentaarista valvontaelintä, jonka laissa säädettynä nimenomaisena tai yksinomaisena tehtävänä olisi valvoa tiedustelutoimintaa. Eduskunnan valiokunnista perustuslaki-, ulkoasiain-, hallinto- ja puolustusvaliokunnat ovat muun toimintansa ohessa yhteydessä suojelupoliisiin ja sotilasviranomaisiin ja saavat tietoja myös tiedustelutoiminnasta. Valiokuntien harjoittama tiedustelutoiminnan seuranta on kuitenkin nykyisellään melko yleispiirteistä. Käytännössä valiokunnat saavat aika ajoin tiedusteluviranomaisilta erilaisia kansalliseen turvallisuuteen liittyviä katsauksia, joiden kokoamisessa on hyödynnetty erilaisia tiedonhankintamenetelmiä. Toiminta ei siis nykymuodossaan vastaa tiedustelutoiminnan parlamentaariselle valvonnalle asetettuja tavoitteita.

Puolustusvaliokunta korostaa, ettei uuden valiokunnan perustaminen saa vaikuttaa olemassa olevien erikoisvaliokuntien nykyiseen kanssakäymiseen ministeriöiden ja tiedusteluviranomaisten kanssa. Puolustusvaliokunta huomauttaa, että tiedusteluvalvontavaliokunnan työn yhteensovittamisessa muun valiokuntatyön kanssa voi syntyä ongelmatilanteita, jos useampi valiokunta ottaa käsiteltäväkseen asian, joka on jo valmisteltavana toisessa valiokunnassa. Erikoisvaliokuntien tulee olla yhteydessä toisiinsa tällaisten tilanteiden välttämiseksi.

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 ole-

vat 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.

Tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan järjestämisvaihtoehdot

Puhemiesneuvoston ehdotuksen yleisperusteluissa (s. 14—15) kuvataan erilaisia malleja sen suhteen, miten parlamentaarinen valvonta olisi mahdollista järjestää. Perusteluissa todetaan, että 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.

Perustuslain 36 §:ssä säädetään eduskunnan valitsemista muista toimielimistä, joita ovat esimerkiksi kansaneläkelaitoksen valtuutetut, Suomen Pankin pankkivaltuutetut ja Yleisradion hallintoneuvoston jäsenet. Kansaneläkelaitoksen valtuutetut, Suomen Pankin pankkivaltuutetut sekä Yleisradion hallintoneuvosto ovat kyseisten organisaatioiden toimielimiä, ja niiden tehtäviin kuuluu valvonnan lisäksi lukuisia muita organisaatioiden johtamiseen liittyviä tehtäviä.

Mainituilla eduskunnan valitsemilla toimielimillä ei ole käytettävissään omaa henkilökuntaa, eikä eduskunnan kanslia avusta niitä tehtävässään, vaan ne tukeutuvat työssään valvottaviin organisaatioihin. Puhemiesneuvoston ehdotuksessa todetaan, että niitä ei siten voida käyttää mallina mietittäessä tiedustelutoiminnan parlamentaarisesta valvonnasta vastaavan tehokkaan ja riippumattoman toimielimen perustamista.

Kokonaan uudentyyppisen toimielimen perustaminen eduskunnan yhteyteen taas 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.

Puhemiesneuvoston ehdotuksessa todetaan, että 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 valtiopäiväasioita täysistuntoa varten. Viime vuosikymmeninä on kuitenkin perustettu kaksi uudentyyppistä valiokuntaa — tulevaisuusvaliokunta vuonna 1993 ja tarkastusvaliokunta vuonna 2007 — joiden työ perustuu varsin suurelta osin valiokunnan omille aloitteille.

Valiokunnat ovat eduskunnan perinteinen työskentelymuoto ja keskeinen osa eduskunnan työtä. Toiminnan organisoiminen valiokuntamuodossa antaa tiedustelutoiminnan parlamentaariselle valvonnalle itsenäisen aseman suhteessa valvottaviin ja lisää toiminnan arvovaltaa ja uskotta-

vuutta. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvoja (tiedusteluvaltuutettu) antaisi eduskunnalle vuosittain kertomuksensa, jonka käsittelisi valmistelevasti uusi perustettava erikoisvaliokunta. 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.

Puolustusvaliokunta toteaa, että tiedustelun parlamentaarinen valvonta on edellä esitetyn perusteella perusteltua ja tarkoituksenmukaista järjestää perustamalla tehtävää varten tiedusteluvalvontavaliokunta. Puhemiesneuvoston ehdotuksen mukaan uuteen valiokuntaan tulisi 11 jäsentä ja 2 varajäsentä. Puolustusvaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että eri eduskuntaryhmät ovat laajasti edustettuina tiedustelun parlamentaarisessa valvontaelimessä.

Tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta muissa EU-maissa ja Norjassa

EU-alueella on tietyissä maissa erillinen parlamentaarinen valvontaelin. Tanskassa on parlamentin tiedustelupalveluvaliokunta, Hollannissa parlamentin alahuoneessa sisäasiainvaliokunta ja turvallisuus- ja tiedusteluvaliokunta, Saksassa liittovaltiopäivien valvontavaliokunta, Ranskassa parlamentaarinen tiedusteluvaltuuskunta ja Italiassa turvallisuuden parlamentaarinen komitea.

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, 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.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan toimintakenttä

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

Tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan tavoitteena on vahvistaa tiedustelutoiminnan hyväksyttävyyttä seuraamalla ja arvioimalla, miten turvallisuusympäristössä tapahtuvat muutokset, yhteiskunnan kokonaisetu ja perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen otetaan huomioon sekä tiedustelutoiminnan laajuudessa ja kohdentamisessa että käytännön tiedustelutoiminnassa.

Puolustusvaliokunta huomauttaa, että tiedusteluviranomaisten toimivaltuuksien merkittävä laajentuminen merkitsee entistä pidemmälle menevää puuttumista keskeisiin perus- ja ihmisoikeuksiin, erityisesti yksityiselämän suojaan ja yksilön luottamuksellisen viestinnän salaisuuteen, mut-

ta sillä voi olla vaikutuksia myös muihin perus- ja ihmisoikeuksiin, kuten ilmaisunvapauteen, 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.

Parlamentaarinen valvonta kohdistuu luontevimmin tiedustelutoiminnan kokonaisuuteen sekä tiedustelutoiminnan sisäisen valvonnan ja laillisuusvalvonnan toimivuuteen. Parlamentaarisessa valvonnassa voidaan seurata muun muassa sitä, onko tiedustelutoiminta tarkoituksenmukaista ja tehokasta. Myös perus- ja ihmisoikeusnäkökohtien tulee painottua parlamentaarisessa valvonnassa. Näin ymmärrettynä parlamentaarisen valvonnan rajoja ei ole välttämättä mahdollista tai edes tarpeellista määritellä niin tarkasti kuin laillisuusvalvonnan ulottuvuutta.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävistä ja vireillepano-oikeudesta ehdotetaan säädettävän työjärjestyksen 31 b §:ssä. Puolustusvaliokunta toteaa, että uuden valiokunnan tehtäväkenttä on laaja, ja valiokunnalle esitetyt tehtävät mahdollistavat tiedustelutoiminnan kattavan parlamentaarisen ohjauksen. Puolustusvaliokunta huomauttaa, että tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminta tulee muotoutumaan käytännössä valiokunnan työn käynnistyttyä. Valiokunta pitää tärkeänä, että tiedusteluvalvontavaliokunnan kanslialla on käytössään riittävät virkamiesresurssit.

Erityisen hyvänä puolustusvaliokunta pitää sitä, että tiedusteluvalvontavaliokunnalla on oikeus omasta aloitteestaan ottaa käsiteltäväkseen toimialaansa kuuluva asia sekä laatia siitä mietintö täysistunnolle, jos valiokunta katsoo asian merkityksen sitä vaativan. Läheistä yhteistyösuhdetta tiedusteluvaltuutettuun korostaa se, että tiedusteluvaltuutetun tulee saattaa merkittävät valvontahavaintonsa tiedusteluvalvontavaliokunnan käsiteltäväksi (HE 199/2017 vp, 18 §).

Suojelupoliisin parlamentaarisesta valvonnasta

Suojelupoliisin tiedonhankintatoimivaltuudet perustuvat tällä hetkellä poliisin toimintaa koskeviin yleislakeihin, pääosin poliisilakiin sekä esitutkinta- ja pakkokeinolakiin. Tiedonhankintatoimivaltuuksien käyttö on sidottu rikoksen ennalta estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen sekä joissain tapauksissa vaaran torjumiseen. Suojelupoliisille ei tällä hetkellä ole säädetty erityisiä toimivaltuuksia valtion turvallisuuteen liittyvän uhkatiedon hankkimiseksi. Suojelupoliisin tärkeimpänä tehtävänä on yhteistyössä erityisesti keskusrikospoliisin kanssa ennalta estää ja paljastaa terrorismiin, laittomaan tiedustelutoimintaan, joukkotuhoaseiden levittämiseen ja ääriliikkeisiin sekä valtion turvallisuutta vaarantavaan järjestäytyneeseen rikollisuuteen kytkeytyviä hankkeita.

Valiokunta toteaa, että ehdotettu tiedustelulainsäädäntö (HE 202/2017 vp) tulee merkittävästi muuttamaan suojelupoliisin asemaa. Uuden lainsäädännön myötä suojelupoliisin asema muuttuisi yhdistetyksi kotimaan turvallisuuspalveluksi ja ulkomaan tiedustelupalveluksi, jonka tehtävänä olisi hankkia tietoa kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvista uhkista, riippumatta siitä, onko uhkissa kyse rikoksista vai ei. Tiedonhankinnan perusteet sekä toiminnan ajallinen ja alueellinen ulottuvuus muuttuisivat ja laajentuisivat nykyisestä. Osana kokonaisuudistusta esitetään suojelupoliisilta poistettavaksi sille nykyisin kuuluvat esitutkintatehtävät. Saadun selvityksen mukaan suojelupoliisin resursseista noin puolet menee terrorismin vastaiseen toimintaan, vastatiedustelu

vie noin 30 prosenttia voimavaroista ja 20 prosenttia toiminnasta on turvallisuustyötä ja turvallisuusselvitysten tekemistä.

Siviilitiedustelua koskevan hallituksen esityksen perusteluissa (s. 136) todetaan, että uusien koti- ja ulkomaan tehtävien ja toimivaltuuksien osoittamisesta suojelupoliisille ja samanaikaisesti olemassa olevien tehtävien ja toimivaltuuksien laajasta säilymisestä seuraa, että suojelupoliisin tehtäväkenttä ja velvoitteet muodostuvat kansainvälisessäkin vertailussa ainutlaatuisen laajoiksi. Tämä vaatii esityksen mukaan kattavaa laillisuusvalvontaa. Puolustusvaliokunta korostaa, ettei tiedusteluvaltuutetun suorittama laillisuusvalvonta tai käräjäoikeuksien lupaharkinta yksin riitä. Tehokas laillisuusvalvonta vaatii rinnalleen perusteellisen parlamentaarisen kontrollin. Vain tätä kautta voidaan osoittaa myös kansalaisten suuntaan, että uusien laajojen toimivaltuuksien vastapainona on uskottava valvontamekanismi.

Puolustusvaliokunta pitää välttämättömänä, että tiedusteluvalvontavaliokunta tulee valvomaan suojelupoliisin toimintaa kokonaisuudessaan. Tämä on perusteltua paitsi valvonnan yleisen uskottavuuden kannalta myös sen vuoksi, että monessa tapauksessa on vaikea arvioida salaisten tiedonhankintakeinojen ja siviilitiedustelutoiminnan rajapintoja. Jos parlamentaarinen valvonta koskee koko suojelupoliisin toimintaa, tätä ongelmaa ei ole. Suojelupoliisin koko toiminnan parlamentaarinen valvonta on tarpeen myös sen vuoksi, että suojelupoliisin päällikölle esitetään laajoja toimivaltuuksia kansainvälisessä yhteistyössä. Siviilitiedustelua koskevan hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 57 §:n mukaan suojelupoliisin päällikkö päättää kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisesta, yhteistyöhön liittyvien tiedustelumenetelmien käytöstä sekä tietojen luovuttamisesta kansainvälisille yhteistyötahoille. Asiaan liittyvien ulko- ja turvallisuuspoliittisten näkökohtien vuoksi tällekin toiminnalle on välttämätöntä hakea parlamentaarista katetta.

Läsnäolo-oikeus tiedusteluvaliokunnan kokouksissa sekä laaja turvallisuusselvitys

Puhemiesneuvosto ehdottaa työjärjestykseen säännösmuutosta (36 §), jolla rajataan puhemiehen ja varapuhemiesten osallistumista tiedusteluvalvontavaliokunnan kokoukseen. Heidän läsnäolonsa olisi mahdollista vain, jos valiokunta niin erikseen päättää — muiden valiokuntien kokouksessa puhemies ja varapuhemiehet saavat olla läsnä halutessaan. Säännösehdotuksen perusteluissa tuodaan esiin, että tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävän erityisluonne edellyttää, että valiokunnassa käsiteltävien asioiden salassapidosta huolehditaan erityisen tarkasti.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan toimintaedellytysten varmistamiseksi ehdotetaan eduskunnan työjärjestyksen 17 §:ään otettavaksi erityissäännös, joka antaa puhemiehelle oikeuden hankkia laaja turvallisuusselvitys valiokunnan jäseniksi ehdotetuista kansanedustajista. Turvallisuusselvityslain (726/2014) 20 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetään, että laaja turvallisuusselvitys voidaan laatia vain henkilöistä, jotka muuten kuin satunnaisesti käsittelevät I (erittäin salainen) ja II (salainen) suojaustason asiakirjoja. Momentin 2 kohdassa laajan turvallisuusselvityksen tekemisen perusteiksi säädetään tehtävä, jossa salassa pidettäviä tietoja paljastamalla tai muulla lainvastaisella teolla voidaan vahingoittaa valtion turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita.

Turvallisuusselvityslain 5 §:n 1 momentin mukaan selvityksen kohteena olevan henkilön on annettava etukäteen kirjallinen suostumus selvityksen laatimisesta. Lain 6 §:n 1 momentissa säädetään, että selvityksen kohteella on oikeus pyynnöstään saada toimivaltaiselta viranomaiselta turvallissuusselvityksen sisältämät tiedot. Säännöksen 3 momentin mukaan tiedonsaantioikeutta ei ole, jos tieto on peräisin sellaisesta henkilörekisteristä, johon rekisteröidyllä ei ole tarkastusoikeutta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tällainen rekisteri on esimerkiksi suojelupoliisin toiminnallinen tietojärjestelmä. Lain 7 §:ssä säädetään selvityksen kohteen huomautusoikeudesta.

Lain 42 §:n 1 momentin mukaan turvallisuusselvitys ei sido sitä, jonka käyttöä varten selvitys on laadittu. Saman pykälän 3 momentin mukaan turvallisuusselvitykseen ei saa sisällyttää viranomaisen arviota selvityksen kohteena olevan henkilön nuhteettomuudesta, luotettavuudesta tai sopivuudesta virkaan tai tehtävään. Eduskunnan työjärjestyksen muuttamista koskevan ehdotuksen 17 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että saatuaan turvallisuusselvitykset eduskunnan puhemies keskustelee tarvittaessa jäseneksi ehdotetun kanssa selvitysten mahdollisesti aiheuttamista toimenpiteistä.

Puolustusvaliokunta toteaa, että tiedusteluvalvontavaliokuntaan ehdolla olevista kansanedustajista laadittava laaja turvallisuusselvitys on erittäin poikkeuksellinen kansanedustajiin kohdistuva menettely. Tällaista ehtoa ei ole asetettu kansanedustajille nykyisissä säännöksissä. Valiokunta toteaa, että työjärjestyksen muutosta koskevan ehdotuksen 17 §:n 2 momentissa esitetty ennakkoehto puhemiehelle hankkia valiokunnan jäseniksi ehdotetuista edustajista laaja turvallisuusselvitys on sinänsä ymmärrettävä lähtökohta. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan laaja turvallisuusselvitys myötävaikuttaisi osaltaan siihen, että tiedusteluvalvontavaliokunta voi käydä syvällistä ja luottamuksellista vuoropuhelua suojelupoliisin ja sotilastiedustelun edustajien kanssa. Tämä on taas keskeinen reunaehto sille, että tiedusteluviranomaisiin kohdistuva parlamentaarinen valvonta on uskottavaa.

Valiokunta toteaa, että laajoja turvallisuusselvityksiä tekevät sekä suojelupoliisi että pääesikunta, kansanedustajien osalta selvityksen tekisi suojelupoliisi. Vuonna 2016 suojelupoliisi teki 120 laajaa turvallisuusselvitystä, pääesikunta puolestaan 87. Suppeita ja perusmuotoisia turvallisuusselvityksiä tehdään vuosittain yli 50 000. Puolustusvaliokunta ei pidä ongelmattomana lähtökohtana sitä, että valvottava kohde, tässä tapauksessa suojelupoliisi, laatii laajan turvallisuusselvityksen. Selvitysten kohteena olevien edustajien oikeusturvaan on kiinnitettävä erityistä huomiota myös sen takia, että selvityksen kohteena olevalla edustajalla ei ole tarkastusoikeutta kaikkiin itseään koskeviin rekisteritietoihin. Valiokunta korostaa, että esitetyssä sääntelyssä myös puhemiehen roolista muodostuu haastava. Puhemies on viime kädessä se henkilö, joka arvioi jatkotoimia turvallisuusselvitysten eduskuntaan saapumisen jälkeen. Edellä todettuun viitaten puolustusvaliokunta tuo perustuslakivaliokunnan huomioitavaksi, että laajojen turvallissuusselvitysten laatiminen edustajista on ongelmallista.

Kansanedustajien rikosvastuu salassapitovelvollisuutta rikottaessa

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 kansanedustajaa 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. Kansanedustajaa ei myöskään saa edellä mainitun (rikoslain 38 luku 1 §) rikosepäilyn perusteella ilman eduskunnan suostumusta pidättää tai vangita ennen oikeudenkäynnin alkamista. Valiokunnan ja sen kanslian virkamiehet toimivat virkavastuun alaisina, ja heitä koskevat rikoslain virkarikossäännökset.

Puhemiesneuvosto ehdottaa, että salassapitovelvollisuutta koskevaan säännökseen (43 c §) otetaan 3 momentiksi informatiivinen viittaus rikoslakiin. Saadun selvityksen mukaan säännösehdotuksella halutaan uuden valiokunnan toiminnan osalta tuoda esiin, että valiokunnan jäsen voi syyllistyä vaitiolovelvollisuutta rikkoessaan rangaistavaan tekoon. Oikeudellisesti nykytilaan ei tule muutosta.

Muuta

Puolustusvaliokunta korostaa tarvetta järjestää tiedusteluvalvontavaliokunnan kokoukset — ja valiokuntatyöhön kuuluvat muut mahdolliset tapaamiset — asioiden luottamuksellisen käsittelyn takaavissa suojatiloissa. Valiokunnan jäsenten valiokuntatyön kautta saamat asiakirjat on pystyttävä säilyttämään asianmukaisesti. Kaikille tiedusteluvalvontavaliokunnassa työskenteleville kansanedustajille ja virkamiehille on hankittava omat kassakaapit. Tiedusteluvalvontavaliokunnan työssä tarvittavia salassa pidettäviä dokumentteja ei voi tallentaa eduskunnan sähköiseen tietojärjestelmään. Mikäli uudella valiokunnalla on tarve asiakirjojen sähköiseen tallentamiseen, on tätä varten luotava oma suljettu tietojärjestelmänsä ja hankittava muun muassa kannettavia tietokoneita, jotka ovat irti tietoverkoista.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Puolustusvaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 22.5.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ilkka Kanerva kok
varapuheenjohtaja Mika Kari sd
jäsen Thomas Blomqvist r (osittain)
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Marisanna Jarva kesk
jäsen Antti Kaikkonen kesk

jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Krista Mikkonen vihr (osittain)
jäsen Markus Mustajärvi vas
jäsen Lea Mäkipää sin (osittain)
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Markku Pakkanen kesk
jäsen Jaana Pelkonen kok
jäsen Mika Raatikainen ps
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Mikko Savola kesk (osittain)
jäsen Satu Taavitsainen sd (osittain)
varajäsen Pauli Kiuru kok (osittain)
varajäsen Eero Reijonen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola

Eriävä mielipide

Perustelut

Puhemiesneuvoston ehdotuksessa esitetään eduskunnan työjärjestyksen muuttamista siviili- ja sotilastiedustelun parlamentaarisen valvonnan järjestämiseksi. Eduskuntaan perustettaisiin uusi valiokunta, tiedusteluvalvontavaliokunta, jolla olisi aivan erityinen asema, tehtävä ja toimivaltuudet. Se onkin tarpeen, sillä siviilitiedustelulakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 202/2017 vp) ja sotilastiedustelua koskevassa hallituksen esityksessä (HE 203/2017 vp) annettaisiin tiedusteluorganisaatioille erittäin laajat ja aiemmasta poikkeavat toimivaltuudet.

Perusoikeuksien suoja, kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja Euroopan unionin oikeus edellyttävät tehokasta ja riippumatonta valvontaa. Myös eduskunnan, tiedusteluvalvontavaliokunnan ja nimenomaiseen valiokuntaan mahdollisesti valittavan kansanedustajan asemaa suhteessa valvottaviin tulee arvioida juridisen näkökulman lisäksi myös poliittisesti.

Puhemiesneuvoston ehdotuksen 17 §:ssä (valiokuntien asettaminen) esitetään, että "ennen tiedusteluvalvontavaliokunnan asettamista puhemies hankkii valiokunnan jäseniksi ehdotetuista edustajista turvallisuusselvityslaissa (726/2014) tarkoitetun laajan turvallisuusselvityksen." Turvallisuusselvityslaissa ei kuitenkaan velvoiteta tekemään turvallisuusselvitystä, vaan lain 20 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan: "Laaja henkilöturvallisuusselvitys voidaan laatia vain henkilöstä, joka: 1) työtehtävissään saa oikeuden muutoin kuin satunnaisesti käsitellä suojaustasoihin I tai II kuuluviksi luokiteltuja asiakirjoja." Henkilöturvallisuusselvityksen tekisi suojelupoliisi, joka on toinen valvottava organisaatio sotilastiedustelun ohella.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan jäsenet tulevat saamaan arkaluontoista, turvallisuusluokiteltua, yksityiskohtaista ja jopa ajantasaista tietoa seurattavien organisaatioiden toiminnasta. Siksi erityinen huolellisuus ja luottamus sekä vuotojen estämisen varmistaminen ovat tarpeen.

Myös ministerit ja esimerkiksi valiokuntien puheenjohtajat sekä varapuheenjohtajat saavat paljon turvallisuusluokiteltua tietoa. Heille turvallisuusselvitystä ei kuitenkaan tehdä niin kuin ei puhemiehellekään tai varapuhemiehille. Esityksen mukaan puhemiehistölle tulee omasta pyynnöstä, mutta vasta valiokunnan tapauskohtaisella päätöksellä oikeus osallistua valiokunnan kokouksiin.

Kansalainen ei saa tietää, minkälaista tietoa suojelupoliisilla on hänestä. Ainoastaan tietosuojavaltuutetun kautta tehdyllä pyynnöllä voidaan varmistaa tietojen lainmukaisuus. Joku tieto voi olla lainmukainen, mutta virheellinen. Jos kansanedustaja antaa luvan laajan turvallisuusselvityksen tekemiseen, hän näkee selvityksen sisällön vasta siinä vaiheessa, kun tiedusteluvalvontavaliokunnan jäsenten valintaprosessi on liikkeellä. Yksittäinen kansanedustaja voi joutua kohtuuttomaan asemaan tällaisessa tilanteessa.

On myös kyseenalaista, päästetäänkö eduskunnan valvoman turvallisuusorganisaation edustaja mukaan valintaprosessiin eduskuntalaitoksen sisälle. Vaikka suojelupoliisi ei turvallisuusselvityksessä ota kantaa valiokuntaan esitetyn henkilön soveltuvuudesta tehtävään, on valvottava kui-

tenkin mukana valintaprosessissa. Raja valvojan ja valvottavan välillä tulee parlamentarismissa pitää täysin selvänä.

Suomen perustuslaissa, sen 29 §:ssä säädetään: kansanedustaja on velvollinen toimessaan noudattamaan oikeutta ja totuutta. Hän on siinä velvollinen noudattamaan perustuslakia, eivätkä häntä sido muut määräykset." Tämän lisäksi eduskunnan valiokuntien vaiteliaisuusvelvollisuudessa on säädetty perustuslain 50 §:n 3 momentissa: "Valiokunnan jäsenten on noudatettava sitä vaiteliai-suutta, jota valiokunta katsoo välttämättömästä syystä asian erityisesti vaativan."

Valiokunnan lausunto

Puolustusvaliokunta on lausunnossaan huomioinut erittäin hyvin ja perustellusti lukuisia puhemiesneuvoston esityksen keskeisiä kohtia. Esimerkiksi tiedusteluvalvontavaliokunnan toimintakokonaisuus ja erityisesti suojelupoliisin parlamentaarisen valvonnan tarve aivan uudessa tilanteessa avataan hyvin.

Valiokunta ei kuitenkaan selkeästi vastusta PNE:n 17 §:n erityissäännöstä, jonka mukaan tiedusteluvalvontavaliokuntaan ehdolla olevista kansanedustajista tehdään laaja turvallisuusselvitys suojelupoliisin toimesta. Selvityksen tekeminen ei ole perusteltua parlamentarismin varjeleminen ja kyseisten turvallisuustarkastusten kokonaisvolyymi sekä kohdentuminen huomioiden. Kansanedustajien toimintaa säätelevät jo nyt rikosoikeudellinen vastuu sekä perustuslaissa määritellyt oikeudet ja velvollisuudet.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella esitän,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 22.5.2018

Markus Mustajärvi /vas