



Eduskunta
Perustuslakivaliokunta

**Sisäministeriön lausunto puhemiesneuvoston ehdotuksesta
eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä
annetun lain 9 §:n muuttamisesta (PNE 1/2018 vp)**

Puhemiesneuvosto ehdottaa, että eduskunnan työjärjestykseen tehdään tiedustelun parlamentaarisen valvonnan järjestämisestä ja tiedusteluvalvontavaliokunnan perustamisesta johtuvat tarpeelliset muutokset.

Hallituksen esityksissä uusiksi siviili- ja sotilastiedustelua (HE 202/2017 vp ja HE 203/2017 vp) koskeviksi laeiksi siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisille ehdotetaan uusia tiedonhankintatoimivaltuuksia. Tämän vuoksi on tarpeellista uudistaa myös tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmä. Yksilön oikeusturvan takaamiseksi ja toiminnan luotettavuuden varmistamiseksi on välttämätöntä säännellä menettelyjä ja keinoja, joilla voidaan valvoa tiedusteluun liittyvien tiedonhankintakeinojen käyttöä tehokkaalla tavalla. Perusoikeuksien suoja sekä kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja Euroopan unionin oikeus edellyttävät tehokasta ja riippumatonta valvontaa ja yksilön oikeusturvan turvaavia järjestelyjä.

Tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan järjestäminen on olennainen osa tiedustelutoiminnan ulkoisen valvonnan järjestämistä tiedusteluviranomaisten toimivaltuuksien laajentumisesta aiheutuvia tarpeita vastaavalle tasolle. Puhemiesneuvosto ehdottaa, että tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta annetaan uuden tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtäväksi. Tiedusteluvalvontavaliokunta toimisi osana eduskunnan valiokuntalaitosta.

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

Sisäministeriö pitää parlamentaarisen valvonnan järjestämistä ensiarvoisen tärkeänä osana tiedustelukokonaisuutta. Parlamentaarisen valvonnan

asianmukainen järjestäminen on keskeinen elementti tiedusteluviranomaisten toiminnan hyväksyttävyyden ja valvonnan uskottavuuden kannalta.

Sisäministeriö on kiinnittänyt tähän huomioita muun muassa suojelupoliisin hallinnollista asemaa ja tulosohejausta sekä valvonnan kehittämistä selvittäneessä työryhmässä. Sen 24.9.2014 julkaistussa loppuraportissa (Sisäministeriön julkaisu 28/2014) todetaan, että jos suojelupoliisin tehtäviä ja toimivaltuuksia kehitetään merkittävästi tiedustelullisempaan suuntaan, syntyy tarve ulkoisen laillisuusvalvonnan ja parlamentaarisen valvonnan muotojen uudistamiselle. Sisäministeriön julkaisussa viitataan muun muassa erityisen parlamentaarisen valvontaelimen perustamiseen.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) on todennut ratkaisukäytännössään, että kansanedustuslaitoksen osallistumisella tiedusteluvaltuuksien valvontaan on demokratian suojelemisen kannalta merkitystä. Tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan järjestäminen on näin ollen olennainen osa tiedustelutoiminnan ulkoisen valvonnan järjestämistä tiedustelutoiminnan toimivaltuuksien laajentumisesta aiheutuvia tarpeita vastaavalle tasolle. Tiedusteluviranomaisten parlamentaarisella valvonnalla lisätään valvonnan uskottavuutta ja tuodaan toimintaa demokraattisen kontrollin piiriin yli sen, mitä laillisuusvalvonnalla ja muulla valvonnalla voidaan saavuttaa.

Puhemiesneuvoston ehdotuksessa ehdotetaan, että eduskuntaan perustetaan tiedusteluvalvontavaliokunta hoitamaan siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa. Tiedusteluvalvontavaliokunta valvoisi yleisellä tasolla tiedustelutoimintaa, mikä on tarkoituksenmukaista eriyttää tiedustelutoiminnan laillisuuden valvonnasta ehdotetulla tavalla.

Valiokunnan tehtävänä olisi valvoa tiedustelutoiminnan asianmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Valvontaan kuuluisi myös tiedustelutoiminnan painopisteiden seuranta ja arviointi. Tiedustelutoiminnan vuosittaiset painopisteet käsitellään valmistelevasti ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa. Painopisteissä otetaan huomioon Suomelle ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävät kehityslinjat ja tiedot, joita katsotaan tarvittavan ylimmän valtionjohdon päätöksenteon tueksi. Valiokunnan tehtävänä olisi seurata ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa sekä käsitellä valmistelevasti tiedusteluvaltuutetun kertomukset ja käsitellä tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (/) 18 §:n 2 momentin mukaiset valvontahavainnot. Tiedusteluvalvontavaliokunnalla olisi myös oikeus omasta aloitteestaan ottaa käsiteltäväkseen toimialaansa kuuluva asia sekä laatia siitä mietintö täysistunnolle, jos valiokunta katsoo asian merkityksen sitä vaativan.

Sisäministeriö toteaa, että nykyisten valiokuntien harjoittama tiedustelutoiminnan seuranta on nykyisellään sen verran yleispiirteistä, ettei se kokonaisuudessaan vastaa tiedustelutoiminnan parlamentaariselle valvonnalle Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytännössä asetettuja tavoitteita. Näin ollen parlamentaarista valvontaa on syytä olennaisesti tehostaa puhemiesneuvoston esittämällä tavalla.

Valiokuntaan nimettävää perustuslain edellyttämää 11 jäsenen kokoonpanoa voidaan tiedustelutoimintaan liittyvien sensitiivisten elementtien vuoksi pitää melko suurena määränä, mutta puhemiesneuvoston ehdotuksessa ilmenee

hyvin, miten tiedon luottamuksellisuus on tarkoitus turvata valiokuntatyössä. Perustuslain 35 §:n esitöiden mukaan vahvistamalla vähimmäismäärä perustuslaissa varmistetaan poliittisen suhteellisuuden riittävä toteutuminen valiokunnan kokoonpanossa (HE 1/1998 vp, s. 88). Sisäministeriö katsoo, että tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan uskottavuuden kannalta on tärkeää, että valiokuntaa valittaessa huolehditaan myös valiokunnan laajasta poliittisesta edustavuudesta niin, että mahdollisimman moni eduskuntaryhmä saa edustajansa valiokuntaan. Yksitoista jäsentä turvaa erilaisten poliittisten näkökantojen esille tulon valiokunnan työssä ja on tehokkuuden ja tarkoituksenmukaisuuden lähtökohdista perusteltu valiokunnan tehtävän luonteen sekä asioiden käsittelyn ja päätöksenteon sujuvuuden kannalta.

Eduskunta ei valtioelimenä ole perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettu viranomainen, eikä julkisuuslakia sovelleta eduskunnan valtiopäivätoimintaan. Eduskunnan hallintoa on kuitenkin pidettävä perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuna viranomaisena, ja siinä noudatetaan soveltuvin osin samoja julkisuutta koskevia periaatteita kuin yleensä valtion hallinnossa (ks. myös HE 1/1998 vp, s. 99).

Julkisuusperiaatteesta säädetään perustuslain 12 §:n 2 momentissa. Sen mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Yleiset säännökset viranomaisen asiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta on sisällytetty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki). Perustuslakivaliokunta on korostanut pidättyvää suhtautumista siihen, että tietojen salassapitoa koskevia säännöksiä sijoitettaisiin erityislainsäädäntöön (PeVL 25/2010 vp, s. 3, PeVL 2/2008 vp, s. 2, PeVL 13/2000 vp, s. 2).

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat myös suojelupoliisin ja muiden viranomaisten asiakirjat, jotka koskevat valtion turvallisuuden ylläpitämistä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna valtion turvallisuutta (vahinkoedellytyslauseke). Kyseiseen lainkohtaan sisältyvän vahinkoedellytyslausekkeen olettamana on asiakirjan salassapito. Kyseisessä julkisuuslain säännöksessä mainitut asiakirjat voidaan suurelta osin rinnastaa salassapitotarpeeltaan tiedusteluvalvontavalioikunnan asiakirjoihin. Julkisuuslain esitöiden mukaan lain 24 §:n 1 momentin 9 kohdassa salassapidon perusteena on valtion turvallisuuden varmistaminen (HE 30/1998 vp, s. 91/II). Perustuslakivaliokunnan julkisuuslakiehdotuksesta antamassa lausunnossa on kiinnitetty tältä osin merkityksellisinä seikkoina huomiota kyseessä olevien asiakirjojen sisältöön ja tiedon antamisesta kulloinkin aiheutuviin vaikutuksiin (ks. PeVL 43/1998 vp, s. 4/I).

Ehdotuksen 43 a §:n mukaan valiokunnan asiakirjojen salassapitoa koskevia säännöksiä täydennettäisiin eduskunnan työjärjestyksessä siten, että valiokunnan asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi kansallista turvallisuutta. Säännös ehdotetaan kirjoitettavaksi toisenlaiseen vahinkoedellytyslausekkeen muotoon, joka merkitsee olettamaa asiakirjan julkisuudesta, ellei tiedon antaminen niistä vaarantaisi kansallista turvallisuutta.

Lausunto

SM1833457

06.11.2018

Asiaryhmä
Asianro

Eduskunnan työjärjestykseen lisättäisiin myös säännökset salassapito- ja vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta. Esityksen mukaan tiedusteluvalvontavaliokunnan työtapoja luotaessa tulee erityistä huomiota kiinnittää valiokunnan käsittelemien tietojen luottamuksellisuuteen ja salassa pidettävien asiakirjojen käsittelyyn siten, että huolta tietojen päätymisestä ulkopuolisten käsiin ei synny. Tästä syystä valiokunta voi tarvita erityisjärjestelyjä esimerkiksi valiokunnan kokousjärjestelyjen ja tietojen käsittelyn osalta.

Ehdotuksen mukaan eduskunnan työjärjestyksen 17 §:n uuteen 2 momenttiin otettaisiin säännös siitä, että valiokunnan jäseniksi ehdotetuista hankitaan turvallisuusselvityslaisissa (726/2014) tarkoitetut laajat turvallisuusselvitykset. Selvitykset hankkii eduskunnan puhemies. Asianomaisilta kansanedustajilta tulee pyytää kirjallinen suostumus selvityksen hankkimista varten.

Lisäksi tarvitaan valiokunnan laajaa tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset, jotka ehdotetaan sisällytettäväksi uuteen lakiin tiedustelutoiminnan valvonnasta (HE 199/2017 vp). Tiedusteluvalvontavaliokunta voisi siis harkintansa mukaisesti pyytää tietoja viranomaisten ohella myös muilta julkista tehtävää hoitavilta. Valiokunnalle ehdotetut tiedonsaantioikeudet ovat tarpeen, jotta valiokunnan valvonta voisi ulottua myös toimintaan, jota ulkopuoliset tahot, kuten teleyritykset, hoitavat lain nojalla.

Sisäministeriö kannattaa esitettyä ratkaisua valiokunnan tiedonsaannista ja tiedon luottamuksellisuuden turvaamisesta. Esityksessä on otettu huomioon tiedustelutoiminnan luonteesta johtuva erityinen salassapitointressi ja tiedusteluvalvontavaliokunnan jäseniltä edellytettävä erityinen luottamus niin kansanedustuslaitokselta kuin tiedusteluviranomaisen puolelta.

Lopuksi sisäministeriö toteaa, että puhemiesneuvoton ehdotus PNE 1/2018 vp on perusteellisesti ja kattavasti valmisteltu. Sisäministeriö kannattaa siinä esitettyjä muutoksia.

Neuvotteleva virkamies

Heli Heikkola

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Sisäministeriö 06.11.2018 klo 08:52. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet

[Liitteet]

Jakelu

[Vastaanottajat]

Tiedoksi

[Vastaanottajat]