



Eduskunnan kanslia

1/4

Viite:

Eduskunnan kanslian lausuntopyyntö 7.6.2017

Asia:

Tiedustelun parlamentaarinen valvonta -työryhmän mietintö

Eduskunnan kanslia on viitekohdassa mainitulla lausuntopyynnöllään pyytänyt oikeuskanslerilta lausuntoa tiedustelun parlamentaarista valvontaa koskevan työryhmän mietinnöstä.

Esitän lausuntonani seuraavan.

Mietinnössä ehdotetaan, että tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa varten perustettaisiin eduskuntaan tiedusteluvalvontavaliokunta-niminen uusi erikoisvaliokunta, jonka tehtävänä olisi arvioida tiedustelutoiminnan painopisteitä sekä toiminnan tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta sekä valvoa ja edistää lainmukaisuutta ja perus- ja ihmisoikeuksien noudattamista tiedustelutoiminnassa.

Mietinnöllä on kiinteä yhteys oikeusministeriön työryhmässä valmisteltuun ehdotukseen tiedustelutoiminnan valvontaa koskevaksi lainsäädännöksi. Kyseisen työryhmän ehdotuksen mukaan tiedustelutoiminnan valvonnasta annettaisiin uusi laki, joka koskisi sekä laillisuusvalvontaa että parlamentaarista valvontaa, mutta ehdotuksessa ei oteta enemmälti kantaa parlamentaarisen valvonnan järjestämiseen. On syytä korostaa, että kyseisen työryhmän tehtävä rajattiin kesken sen toimikauden yksinomaan tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaan, eli tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa koskevaa sääntelyä ei siis mietintöön sisälly. Koska tiedustelutoiminnan valvonta on kokonaisuus, johon mielestäni tulisi olennaisina osina kuulua sekä sitä koskeva laillisuusvalvonta että parlamentaarinen valvonta, on sinällään valitettavaa, että lausunnot laillisuusvalvonnasta ja parlamentaarisesta valvonnasta tulevat annettaviksi erillisinä. Olen kuitenkin antanut tänään oikeusministeriölle lausunnon myös tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevasta mietinnöstä ja viittaan jäljempänä osin myös kyseisessä lausunnossa esittämiini näkemyksiin.

Käsillä oleva mietintö liittyy lisäksi sisäministeriön ja puolustusministeriön työryhmissä valmisteltuihin ehdotuksiin uudeksi lainsäädännöksi siviili- ja sotilastiedustelusta. Olen tänään antanut sisäministeriölle ja puolustusministeriölle erilliset lausuntoni kyseisistä ehdotuksista. Mietintö liittyy vielä oikeusministeriössä valmisteltuun ehdotukseen, jolla perustuslakiin lisätäisiin uusi säännös luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisesta.

Sisäministeriön ja puolustusministeriön työryhmissä valmistellussa uudessa tiedustelulainsäädännössä ehdotetaan siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisille uusia merkittäviä tiedustelutehtäviä ja -toimivaltuuksia. Yksilön oikeusturvan takaamiseksi ja toiminnan luotettavuuden varmistamiseksi on välttämätöntä säätää menettelyistä ja keinoista, joilla voidaan valvoa tiedusteluun liittyvien tiedonhankintakeinojen käyttöä tehokkaalla ja uskottavalla tavalla. Selvää näin ollen on, että mikäli säädettäväksi ehdotetut siviili- ja sotilastiedustelua koskevat säännökset sekä mainittu perustuslain muutos tulevat voimaan, tulee tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lainsäädännön myös toteutua.

On syytä korostaa, että siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännön uudistaminen on niin ikään vasta lausuntovaiheessa. Käsillä olevasta mietinnöstä on siis nyt lausuttava olettaen, että siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntö tulisi voimaan ehdotetulla tavalla. Huomioitava on, että ehdotettuihin siviili- ja sotilastiedustelua koskeviin säännöksiin voi tulla sellaisia muutoksia, jotka mahdollisesti vaikuttaisivat nyt annettavassa lausunnossa esitettyihin näkemyksiin.

Mietinnössä todetaan, että 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. Voin yhtyä mietinnössä näiltä osin esitettyihin näkemyksiin.

Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevassa lausunnossani oikeusministeriölle olen niin ikään korostanut, että siviili- ja sotilasviranomaisten suorittamaan tiedustelutoimintaan kohdistuva sisäinen ja ulkoinen, niin ennakkollinen, reaaliaikainen kuin jälkikäteinen valvonta (sisältäen sekä tiedusteluvaltuutetun laillisuusvalvonnan että tiedusteluvallioikunnan parlamentaarisen valvonnan) on kokonaisuus, jolla tiedustelutoiminnan tulisi olla tehokkaasti ja uskottavasti valvottua, jolloin luottamus siihen voi aidosti säilyä.

Valiokunnalla olisi mietinnössä ehdotetun mukaisesti varsin moninaiset tehtävät ja laajat tiedonsaantioikeudet. Koska luottamusta tiedustelutoiminnan asianmukaisuuteen ja yksilön oikeusturvan toteutumiseen tulee turvata tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan mahdollisimman uskottavalla ja tehokkaalla järjestämisellä, perusteltua on, että valiokunnalla on yhtäältä laajat tiedonsaantioikeudet, mutta toisaalta salassapitokysymyksiin on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Tiedonsaantioikeuksien osalta olen tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevassa lausunnossani oikeusministeriölle kiinnittänyt huomiota siihen, että oikeusministeriön mietinnössä ehdotetun tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lain säännöstekstissä ja perusteluosiossa käytetään käsitteitä ”muu julkista tehtävää hoitava” (18 §) ja ”muu julkista hallintotehtävää hoitava” (19 ja 20 §) [pykälänumeroinnin muutoksen johdosta käsillä olevaan ehdotukseen sisältyvät 8-10 §]. Olen todennut näyttävän siltä, että tiedusteluvallioikunnan toimintaan liittyvän

kuulemista koskevan pykälän perusteluosiossa näitä käsitteitä käytetään lisäksi ikään kuin rinnakkaisina. Olen vielä todennut, että oikeusministeriön mietinnöstä ei ilmene, onko kyseisillä käsitteillä tarkoitettu olevan jokin oikeudellinen merkitysero, ja mikäli on, mikä tämä ero siinä tapauksessa olisi. Merkille pantavaa tässä yhteydessä on, että käsillä olevassa ehdotuksessa käytetään sen sijaan yksinomaan käsitettä ”muu julkista tehtävää hoitava” sekä tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeutta koskevassa 3 §:ssä että valiokunnan selvityksensaantia koskevassa 4 §:ssä. Lisäksi sikäli kuin 3 §:ää koskevissa perusteluissa viitataan tiedusteluvaltuutetun oikeuteen tehdä tarkastuksia, käytetään käsitettä ”muu julkista tehtävää hoitava” vaikka kyseistä oikeutta koskevassa lakitekstissä käytetään käsitettä ”muu julkista hallintotehtävää hoitava”.

Salassapitokysymysten osalta mietinnössä on perusteltu tiedusteluvalvontavaliokuntaa koskevia muita eduskunnan valiokuntia koskevista säännöksistä poikkeavia säännöksiä koskien läsnäolo-oikeutta tiedusteluvalvontavaliokunnan kokouksissa, valiokunnan asiakirjojen julkaisuutta ja salassapitovelvollisuutta valiokunnan toiminnassa. Minulla ei sinällään ole huomauttamista mietinnössä näiltä osin esitettyyn. Korostan kuitenkin, että mainittujen säännösten ohella tiedusteluvalvontavaliokunnan tulee luonnollisesti myös käytännön tasolla järjestää toimintansa niin, että tiedustelutoimintaan liittyvien mahdollisesti hyvinkin arkaluontoisten tietojen salassapito tosiasiallisesti turvataan. Vertailun vuoksi totean, että olen oikeusministeriölle antamassani lausunnossa korostanut, että tiedustelutoimintaan liittyvät erityiset salassapitovaatimukset asettavat tiedusteluvaltuutetun toiminnon osalta rajoituksia muun ohella tietosuojavaltuutetun toimiston henkilöstön (ja muidenkin voimavarojen) yhteiskäytölle.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan valvontatoiminnan aktiivisen luonteen vuoksi ja valvontatoiminnan vaikuttavuuden varmistamiseksi mietinnössä ehdotetaan, että valiokunta voisi omasta aloitteestaan ottaa käsiteltäväkseen tiedustelun parlamentaarisen valvonnan kannalta merkittävän asian ja laatia siitä mietinnön kannanottoehdotuksineen täysistuntoa varten. Tämä antaisi mietinnön mukaan koko eduskunnalle tilaisuuden käydä keskustelua jostakin tiedustelutoimintaan liittyvästä merkittävästä kysymyksestä ja tarvittaessa päättää eduskunnan lausumasta, jolla pyrittäisiin ohjaamaan hallituksen toimintaa eduskunnan toivomaan suuntaan. Kysymys voisi mietinnön mukaan olla esimerkiksi lainsäädännön muutostarpeesta tai puuttumisesta tilanteeseen, jossa taloudellisten resurssien vähyys vaarantaa tiedustelutoiminnan valvonnan tehokkuuden ja kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen. Pidän näitä näkökohtia perusteltuina ja pidän tärkeänä sitä, että tiedusteluvalvontavaliokunnalla olisi mainituin tavoin oikeus ottaa omasta aloitteestaan käsiteltäväkseen toimialaansa kuuluvan asian.

Tiedustelutoiminnan resurssien osalta korostan, että oikeusministeriölle antamassani lausunnossa olen todennut olevani tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevan mietinnön kanssa samaa mieltä siitä, että laillisuusvalvonnan asianmukainen järjestäminen edellyttää riittävää resursointia ja että tiedusteluvaltuutetun toiminnolle osoitettavien voimavarojen tulisi olla oikeassa suhteessa sille säädettyjen tehtävien kanssa. Mielestäni tässä arvioinnissa on syytä ottaa huomioon, että siviili- ja sotilasviranomaisille ehdotetuilla uusilla merkittävillä tiedustelutehtävillä ja -toimivaltuuksilla voidaan olennaisesti puuttua yksilön perusoikeuksiin. Lausunnossa esittämäni perusteella olen tuonut esille, että vaikka tiedusteluvaltuutetun toiminto pyrittäisiinkin kaavailluin tavoin järjestämään hallinnollisesti mahdollisimman kustannustehokkaasti sijoittamalla toiminto tietosuojavaltuutetun toimiston yhteyteen, tehty arvio siitä, että alkuvaiheessa tiedusteluvaltuutetun toimintoon tarvittaisiin valtuutetun lisäksi vain kaksi päätoimista asiantuntijavirkamiestä esittelijöinä sekä yksi päätoiminen assistentti, vaikuttaa valvonnalle asetettavien vaatimusten perusteella hyvin epärealistiselta.

Vielä totean, että parlamentaarista valvontaa koskevassa mietinnössä on kyseiseen teemaan mielestäni perustellusti lisätty, että tiedusteluvaltuutetun resurssien riittävyyttä pohdittaessa tulee ottaa huomioon myös tiedusteluvaltuutetun mahdollisuudet avustaa tiedusteluvalvontalautakunnan tiedonsaannissa omien laillisuusvalvontaan liittyvien tehtäviensä ohessa.

Totean lopuksi, että kun sekä siviili- että sotilastiedustelun yhtenä keskeisenä tarkoituksena on ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukeminen (poliisilain ehdotetun 5 a luvun 1 §:n 2 momentti ja ehdotetun sotilastiedustelusta annettavan lain 3 §) ja kun perustuslain 108 §:n 1 momentissa ja 109 §:n 1 momentissa säädetyn perusteella valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuuden valvonta kuuluu ylimpien laillisuusvalvojen välisessä tehtävienjaossa oikeuskanslerin erityistehtäviin, oikeuskansleri voisi omalla toiminnallaan tarvittaessa tukea myös tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Osastopäällikkö
Esittelijäneuvos

Markus Löfman