

22.6.2017

EOAK/3793/2017

Ratkaisija: Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Pasi Pölönen

Viite: Eduskunnan kanslian lausuntopyyntö 7.6.2017

TIEDUSTELUN PARLAMENTAARINEN VALVONTA –TYÖRYHMÄN MIETINTÖ

Eduskunnan kanslia on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa Tiedustelun parlamentaarinen valvonta -työryhmän mietinnöstä.

Käytettävissäni on ollut myös oikeusministeriön tiedustelutoiminnan valvonnan järjestämistä valmistelleen työryhmän mietintö Tiedustelutoiminnan valvonta (OMML 18/2017).

Lausuntonani esitän seuraavan.

Yleistä

Kannatan eduskunnan kanslian ja oikeusministeriön työryhmien peruslinjauksia siitä, että tiedustelutoiminnasta säädettäessä sen valvontaa varten perustettaisiin uusina toimieliminä sekä riippumaton tiedusteluvaltuutettu että pysyvä 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 hyväksytyjen YK:n ihmisoikeusneuvoston erityisraportoin ([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 legitimitetti.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävät ja toimivaltuudet

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtäviksi ehdotetaan muun muassa tiedustelutoiminnan painopisteiden seuranta ja arviointia sekä toiminnan tarkoituksenmukaisuuden ja tehokkuuden arviointia. Tiedusteluvalvontavaliokunta voisi käsitellä asioita oma-aloitteisesti ja saattaa niitä mietinnön muodossa täysistunnon käsiteltäväksi. Luonteeltaan parlamentaarinen valvonta ei olisi niinkään yksittäistapauksia tai yksityiskohtia käsittelevää, vaan tiedustelutoiminnan kokonaisuuteen ja toiminnan valvontarakenteisiin keskittyvää. Tiedustelun parlamentaarisen valvonnan ala olisi laaja ja täsmällisiä määrittelyitä kaihtava. Tämä mietinnössä esitetty luonnehdinta on nähdäkseni asianmukainen toiminnan luonne huomioon ottaen.

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. Tiedustelun parlamentaarinen valvonta -työryhmän tiedusteluvaltuutetulle esittämiä lisätehtäviä pidän sinänsä perusteltuina, en kuitenkaan ohjaus ja neuvonta- tehtäviä (valvojalta edellytettävän riippumattomuuden johdosta valvoja ei voi osallistua operatiivisen toiminnan ohjaamiseen tai siinä neuvomiseen). Lausunnossani oikeusministeriölle olen esittänyt huoleni tiedusteluvaltuutetulle kaavailtujen henkilöstöresurssien riittämättömyydestä jo oikeusministeriön työryhmän esittämien suppeampien tehtävien kannalta.

Mietinnössä (s. 23) 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 mietinnössä ei mainita 1.7.2017 voimaan tulevaa 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 voivat olla merkityksellisiä tiedustelua koskevien linjausten tekemisessä. Tiedustelutoiminnan valvonnan suhdetta valtioneuvoston tilannekeskuksen ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministeriövaliokunnan toimintaan olisi nähdäkseni informatiivista avata perusteluissa nykyistä enemmän.

Tiedusteluvaltuutetun vuosikertomuksen käsittely

Mietinnön mukaan tiedusteluvaltuutettu antaisi vuosikertomuksensa eduskunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle. Pidän perusteltuna sitä, että ylimmistä laillisuusvalvojista vuosikertomus annettaisiin vain eduskunnan oikeusasiamiehelle. Näin vältettäisiin ”valvojan valvonnan” päällekkäisyys. Lisäksi salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan valvonta on nimenomaan oikeusasiamiehen erityistehtävä (PeVM 15/2002 vp).

Ylimpien laillisuusvalvojien työnjakoa tulisi näkemykseni mukaan muutenkin kehittää siten, että jokainen laillisuusvalvonnan asiaryhmä osoitettaisiin valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetussa laissa (1224/1990) jommallekummalle ylimmistä laillisuusvalvojista (ks. [puheenvuoroni](#) oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa 2016 s. 20–27).

Tiedusteluvaltuutetun kertomusta käsiteltäisiin eduskunnassa kuten muitakin eduskunnalle annettavia kertomuksia. Totean, että tiedusteluvaltuutetulle ei ole ehdotettu annettavan oikeutta olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa kertomusta käsiteltäessä. Ilmeisesti näin on tarkoitettu, kun esimerkiksi valtionalouden tarkastusviraston pääjohtajallekaan ei tällaista oikeutta ole haluttu antaa (PeVM 5/2005 vp s. 4-5).

Tiedusteluvalvontavaliokunnan resurssit

Tiedustelun parlamentaarinen valvonta -työryhmä ehdottaa, että tiedusteluvalvontavaliokuntaan rekrytoitaisiin valiokuntaneuvos, valiokuntasihteeri ja osa-aikainen valiokunta-avustaja. Pidän ehdotusta asianmukaisena. Tässä yhteydessä palaan jälleen siihen, että tiedusteluvaltuutetun toimintoon esitetään saman kokoluokan henkilöresurssia, vaikka sen tehtäväkenttä muodostunee tiedusteluvalvontavaliokuntaa huomattavasti työvoimaintensiivisemmäksi. Tiedusteluvaltuutetun toiminnon luonne

etukäteisenä, reaaliaikaisena ja jälkikäteisenä valvojana yksityiskohtaisella ja operationaalaisella tasolla nähdäkseni edellyttää, kuten jo olen todennut, 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. Tiedustelun parlamentaarisen valvonnan työryhmän mietinnössä samoin kuin oikeusministeriön mietinnössä puhutaan julkisesta tehtävästä. Julkisen tehtävän käsitteen kautta määritellyn tiedonsaantioikeuden todetaan vastaavan eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin tiedonsaantioikeutta (OM:n mietinnön sivu 62). Ehdotetussa tiedustelutoiminnan valvontalain 9 ja 10 §:ssä puhutaan kuitenkin myös julkisesta hallintotehtävästä. Julkisen tehtävän käsitteen on katsottu olevan julkista hallintotehtävää laajempi käsite.

Tähän nähden pitäisi vielä harkita, kumpaa käsitettä käytetään. Valittua käsitettä tulisi käyttää johdonmukaisesti eli tulisi puhua joko julkisesta tehtävästä tai julkisesta hallintotehtävästä, ei yhtä aikaa molemmista. Kiinnitän huomiota siihen, että julkista hallintotehtävää hoitavaan sovelletaan myös hallinnon yleislakeja kuten hallintolakia ja kielilakia. Edelleen kiinnitän huomiota perustuslain 124 §:n edellytyksiin julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään edellyttänyt, että tällaisten julkista hallintotehtävää hoitavien tahojen virka- ja vahingonkorvausvastuusta säädetään laissa. Siviilitiedustelutyöryhmän mietinnössä (s. 139–140) mainitun Suomen Erillisverkot Oy:n osalta virkavastuusta on säädetty erikseen julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain 20 §:ssä. Sen sijaan tiedossani ei ole, että operaattoreiden osalta, joiden mietinnössä on katsottu hoitavan julkista tehtävää tai julkista hallintotehtävää, olisi perustuslain 124 §:n edellytykset täyttävää sääntelyä.

Todettakoon, että tiedusteluvaltuutetulle tietoja antavien tahojen toiminta tulee kuulumaan julkisten tehtäviensä osalta myös eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin.

Originator control -periaate

Kiinnitän huomiota käytännön valvontatyössä mahdollisesti ja todennäköisestikin esille tulevaan asiaan, johon ei nyt ole otettu mietinnössä kantaa. Tarkoitin niin sanottua originator control -periaatetta. Kyse on tiedusteluviranomaisten tietojenvaihdossa sovellettavasta käytännöstä, jonka mukaan yksilöityjä tietoja annetaan vain nimetyille taholle (jopa yksittäiset henkilöt nimetasolla yksilöiden) ja ehdoin, että tietoja ei saa luovuttaa minnekään eteenpäin ilman tiedot antaneen tahon nimenomaista suostumusta. Tiedusteluviranomainen joutuu vaikeaan ristiriitatilanteeseen tiedusteluvaltuutetun tai tiedusteluvalvontavaliokunnan vaatiessa tietoa, jonka ilmaisemiseen ei saada lupaa tiedot antaneelta taholta.

EN:n ihmisoikeusvaltuutetun suosituksen mukaan tulisi varmistaa se, että originator control -periaate ei rajoita tiedustelutoiminnan valvojan tiedonsaantioikeutta (ks. Democratic and effective oversight of national security services, Issue paper 2015, s. 13): "This is essential for ensuring that democratic oversight is not subject to an effective veto by foreign bodies that have shared information with security services. Access to information by oversight bodies should extend to all relevant information held by security services including information provided by foreign bodies." Ks. myös suosituksen s. 63 ja 49: "Recognising this, several oversight bodies have made it clear that the third party rule (also called the principle of originator control) does not apply to them because they have legally guaranteed access to information held by the services/ the executive that they oversee."

Mielestäni originator control -kysymykseen tulisi kiinnittää jatkovalmistelussa huomiota edellä mainitussa suosituksessa esitetyn valossa. Oikeusministeriölle antamassani lausunnossa olen katsonut, että jatkovalmistelussa olisi samalla perusteltua käsitellä kysymystä siitä, kohdistuuko kansainvälisistä tietoturvaselvoitteista annettuun lakiin (588/2004) ja erityisesti sen 6 §:ään muutostarpeita. Kyse on siitä, voiko toisen valtion viranomaisen asettama tiedon luovutus- tai käyttökielto koskea tiedon luovuttamista myös valvojalle.

Pidän selvänä, että mitkään tällaiset mahdolliset rajoitukset eivät voi koskea oikeusasiamiestä, jonka oikeudesta saada kaikki laillisuusvalvontaa varten tarpeelliset tiedot on erikseen säädetty perustuslain 111 §:ssä. Kun tiedusteluvaltuutetun tiedonsaantioikeuksien on tarkoitettu olevan oikeusasiamiestä vastaavat, ei tällaisia tiedon saannin rajoituksia tulisi olla myöskään tiedusteluvaltuutetulla.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan valinta

Ehdotuksen perusteluissa (mietinnön s. 39) todetaan, että tiedusteluvalvontavaliokunta valittaisiin vain kerran vaalikaudessa ja vasta, kun valtioneuvosto on tullut nimitetyksi. Perusteluissa voisi olla informatiivista käsitellä myös tilannetta, jossa hallituksen kokoonpano vaihtuu uusia eduskuntavaaleja toimittamatta – käsittäkseni tällöin ei liene perusteita parlamentaarisen valvontaelimen kokoonpanon muuttamiseen.

Sellaista tilannetta varten, että hallituksen muodostaminen viivästyisi pitkäksi ajaksi, voitaisiin vielä harkita esimerkiksi sitä, että puhemiesneuvosto voisi päättää tiedusteluvalvontavaliokunnan asettamisesta jo aikaisemmin.

Ehdotuksen mukaan ennen tiedusteluvalvontavaliokunnan asettamista puhemies hankkii valiokunnan jäseniksi ehdotetuista edustajista turvallisuusselvityslaisissa tarkoitetun laajan turvallisuusselvityksen. Perusteluiden mukaan (s. 22) saatuaan turvallisuusselvitykset puhemies keskustelee tarvittaessa jäseneksi ehdotetun kanssa niiden mahdollisesti aiheuttamista toimenpiteistä. Mietinnöstä 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 erottaa kesken toimikauden?

Valiokunnan tietojärjestelmät

Konkreettisenä jatkovalmistelun asiana voisi olla perusteltua myös selvittää, onko tarkoituksena, että eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan käyttöön kaavailtu oma, erillinen tietojärjestelmä olisi yhteinen tiedusteluvaltuutetun toiminnon kanssa, ja jos ei, tulisiko näiden kahden erillisjärjestelmän välille kuitenkin jonkinlainen tiedonsiirtoväylä tai yhteys.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan rooli tiedusteluvaltuutetun nimittämisessä

Totean, että olen lausunnossani tiedustelutoiminnan valvonta -työryhmän mietinnöstä kiinnittänyt huomiota tiedusteluvaltuutetun nimittämismenettelyyn ja nostanut esiin tiedusteluvalvontavaliokunnan mahdollisen roolin asiassa.

Tilanne, jossa tiedustelutietoa ensisijaisesti käytävä 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 määrääjäksi.

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.

Mielestäni nimittävää tahoja ja nimittämismenettelyä tulisi vielä perusteellisesti harkita asian jatkovalmistelussa, ettei tiedusteluvaltuutetun tehtävään jää riippumattomuutta vaarantavaa valuvikaa. Pidän tätä erittäin tärkeänä, sillä tiedusteluvaltuutettu voi tehtävässään joutua puuttumaan ylimmän valtiojohtoon 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.

Säätämisjärjestys

Asiasta mahdollisesti annettava puhemiesneuvoston ehdotus olisi nähdäkseni perusteltua saattaa perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi yhdessä siviili- ja sotilastiedustelua ja niiden laillisuusvalvontaa koskevien hallituksen esitysten kanssa, jotta asiaa voidaan arvioida kokonaisuutena.