Ei salainen
TiVP 13/2020 vp 3.

Markku Fredman
asianajaja, VT, OTT
prosessioikeuden dosentti (HY)
Helsinki

20.11.2020

Tiedusteluvalvontavaliokunnalle

Asia K 14/2020 vp., Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2019

Kyseessä on järjestyksessä ensimmäinen tiedusteluvalvontavaltuutetun vuosikertomus, vajaalta vuodelta 2019. Valtuutettu aloitti virassaan 1.5.2019. Tiedustelulait tulivat voimaan 1.6.2019.

Kun uusien lakien mukainen tiedustelutoiminta on alkanut vasta kesken vuoden 2019, on selvää, ettei se ole päässyt vielä täysiin mittoihinsa kertomusvuoden aikana. Toisaalta juuri toiminnan alussa tehdään kertomuksen sivulla 6 todetuin tavoin kauaskantoisia laintulkintaratkaisuja, joita voi olla vaikea myöhemmin, niiden vakiinnuttua, muuttaa.

Kun olin perustuslakivaliokunnan asiantuntijana tiedustelulakeja säädettäessä kiinnitin huomiota siihen, että moninaisista salassapitovelvoitteista huolimatta tuolloin säädetyissä laeissa ei ollut säännöksiä eduskunnan tai sen valiokunnan tiedusteluvalvonta-asioissa käyttämän asiantuntijan salassapitovelvollisuudesta. Koin sen tuolloin ongelmana siihen nähden, että sääntelemättömyys saattaa johtaa siihen, ettei ainakaan virkamieskunnan ulkopuolisia asiantuntijoita voida käyttää eduskunnan toteuttaessa tiedustelutoiminnan valvontatehtäviä.

Kun nyt sitten sain kutsun asiantuntijaksi tässä asiassa, ensimmäinen ajatukseni oli se, mahdanko saada nähtäväkseni myös tiedusteluvalvontavaltuutetun vuosikertomuksen salaisen osan, jossa hän tekee selkoa esimerkiksi juuri niistä laintulkintakysymyksistä, joihin heti toimintansa alkuvaiheessa on joutunut ottamaan kantaa esimerkiksi käräjäoikeuden lupa-asioiden yhteydessä.

Oli yllättävää havaita, ettei ilmeisesti mitään ei-julkista liiteosaa olekaan. Tiedusteluvalvontavaltuutettu on vuosikertomukseensa kirjannut vain sellaista tietoa, joka on täysin julkista. Ilmeisesti salassapidettäviä tietoja on arvoisalle valiokunnalle annettu suullisesti tämän kertomusasian aiemmissa

käsittelyvaiheissa. Tämä luonnollisesti rajaa asiantuntijan mahdollisuutta ottaa kantaa kertomukseen, koska se on sangen yleisellä tasolla. Itse asiassa vain muutamilla sivuilla on kuvattu valtuutetun toimintaa vuonna 2019. Valtaosa kertomuksesta koskee lainsäädännön ja organisaatioiden kuvausta.

> Esimerkiksi sivulla 20 kerrotaan tarkastuskäynneistä tiedusteluviranomaisten luona sekä osallistumisesta lupa-asioiden käsittelyyn käräjäoikeudessa, mutta määriä ei ole kerrottu, koska ne ovat salassa pidettävää tietoa. Tällaistenkin tietojen sisällyttäminen kertomuksen salassa pidettävään liitteeseen voisi olla valiokunnan työn kannalta perusteltua.

Kertomuksen sivulla 10 todetaan, että tiedusteluvalvontavaliokunta harjoittaa parlamentaarista valvontaa valvoen tiedustelutoiminnan asianmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta strategisemmalla tasolla. Tiedustelutoiminnan asianmukaisuus vastaa tiedustelutoiminnan lainmukaisuutta sen laajemmassa merkityksessä.

Eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:n mukaan tiedusteluvalvontavaliokunnan tulee parlamentaarista valvontatehtäväänsä hoitaessaan valvoa tiedustelutoiminnan asianmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta, seurata ja arvioida tiedustelutoiminnan painopisteitä, seurata ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa, käsitellä valmistelevasti tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomukset ja käsitellä tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontahavainnot.

Sekä tietoliikennetiedustelun että sotilastiedustelun osalta sisä- ja puolustusministeriöiden on annettava kertomuksensa myös tiedusteluvalvontavaliokunnalle. Nämä kertomukset eivät ole nyt valiokunnan käsiteltävänä. Nähdäkseni valiokunnan tehtäväksi määritellyt tiedustelutoiminnan tarkoituksenmukaisuuden valvominen ja painopisteiden arviointi sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seuranta ja arviointi jäävät kokonaan näiden muiden kertomusten varaan. Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus ei nähdäkseni sisällä sellaisia tietoja, että edellä mainitut asiat olisivat arvioitavissa.

Kertomuksen s. 12 todetaan, että tiedusteluvalvontavaltuutetun keskeisin yhteiskunnallinen tehtävä on varmistaa, että tiedustelua kohdistetaan ainoastaan kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan. Näin ilmaistuna jää pohtimaan millä tavalla valvotaan sitä, että tällaista toimintaa tiedustellaan kattavasti. Kenen niistä harvoista toimijoista, joilla on tieto tiedustelun kohteista, tehtävänä on puuttua siihen, jos eduskunnan säätämiä keinoja ei käytetä siihen mihin ne on tarkoitettu? Valiokunnan tuleekin tältä osin perustaa arvionsa mm. tiedustelun painopisteistä ja aukkokohdista muualta kuin valvontavaltuutetun kertomuksesta saataviin tietoihin. Mitä tulee tähän valtuutetun keskeisimmän tehtävän täyttämiseen, niin kertomuksen luettuani en pysty ottamaan kantaa siihen missä määrin asian suhteen on ollut ongelmia tai missä määrin valtuutetun toimenpiteitä on tarvittu asian varmistamiseksi. Ilmeisesti ongelmia ei ole ollut, koska asiasta ei ole mainintaa.

Kertomuksen sivulla 15 todetaan, että tiedusteluvalvontavaltuutetun ja tiedusteluviranomaisten välinen kiinteä operatiivinen valvontasuhde mahdollistaa oikeudellisen ohjauksen antamisen myös sellaisissa tilanteissa, joissa oikeusturvan toteutuminen ei vaadi varsinaisten laillisuusvalvonnallisten seuraamusten käyttämistä. Kuten kertomuksessa toisaalla (s. 6) todetaan tiedusteluvalvontavaltuutettu ei ole kuitenkaan tiedusteluviranomaisten oikeudellinen neuvonantaja tai lupaviranomainen vaan itsenäinen ja riippumaton laillisuusvalvoja. Kiinteän valvontasuhteen vaarana on se, että valvoja samastuu valvottavaan, ja syntyy tilanne, jossa valvoja päätyykin neuvonantajaksi. Tämä vaara tulee huomioida ja olisi hyvä, mikäli valtuutetun kertomuksesta olisi havaittavissa miten edellä kuvattua vaara on otettu huomioon ja miten valvonnan riippumattomuus on käytännössä turvattu. Riippumattomuus voisi olla pääteltävissä mm. puuttumisina epäkohtiin tai kanteluina hovioikeuteen myönnettyjen lupien osalta (sen sijaan että virkamiehet keskinäisissä keskusteluissa päätyisivät yksimielisyyteen siitä, miten lakia tai lupaehtoja tulisi tulkita). Se, ettei tällaisia toimia ole kertomusvuonna toteutettu ei tietenkään tarkoita, etteikö valtuutetun toiminta olisi ollut riippumatonta ja itsenäistä, mutta itse kertomus ei siis anna sellaisia tietoja, joiden perusteella voisi vakuuttua asiasta.

Sivulla 16 todetaan, että tiedusteluvalvontavaltuutetun tulee saattaa merkittävät valvontahavaintonsa tiedusteluvalvontavaliokunnan käsiteltäväksi. Tällaisia merkittäviä valvontahavaintoja ei kertomuksessa ole mainittu, joten ilmeisesti niitä ei ole toiminnan alkuvaiheessa tehty. Tämä olisi voitu kertomuksessa erikseen mainita ja ehkä perustella mitä merkittävyydellä tässä suhteessa on ymmärretty tarkoitettavan. Jatkossa ”merkittävät valvontahavainnot” voisi olla kertomuksissa oma väliotsikkonsa, jonka alla sitten kerrottaisin, onko niitä tehty ja se, mitä niistä voidaan paljastaa. Tapa helpottaisi eri vuosien kertomusten tietojen vertaamista toisiinsa kuten eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksissa on mahdollista.

Sivulla 21 todetaan, että tiedustelulakien soveltamisen alkuvaiheessa keskeisin linjauskysymys on ollut se, millä tarkkuudella tiedustelumenetelmien käytön yleisten ja erityisten edellytysten täyttyminen sekä tiedustelutoiminnan periaatteiden noudattaminen on perusteltava tiedusteluviranomaisten tuomioistuimelle esittämissä lupavaatimuksissa ja tiedusteluviranomaisten omissa päätöksissä. Tämä on rikosjuttuja hoitavalle asianajajalle hyvin tuttu kysymys, koska sama ongelma on ilmennyt myös pakkokeinoasioissa käräjäoikeudessa. Niissä on käytetty vakiofraaseja (”Tutkittavana on laaja asia… esitutkinnassa saatujen tietojen perusteella on todennäköisiä syitä epäillä, että A:lla on keskeinen rooli…”). Mitä ilmeisimmin sama vaiteliaisuus on vallalla myös tiedusteluasioissa ja pakkokeinoasioissa käytettyjä malleja on alettu muutettavat muuttaen käyttää myös tiedustelulupia haettaessa. Juuri tällaisissa asioissa on ratkaisevaa se, millaiseksi käytäntö alkuvaiheessa muodostuu, koska vakiintumisen jälkeen tuomioistuimen lupaharkinta jää sille tasolle, mille se vähien tietojen perusteella voi päästä. Samalla vakiintuu se, miten lupa-asiat resursoidaan

käräjäoikeudessa – onko lupapäätös puolen tunnin vai puolen päivän työ. Valvontavaltuutettu ei siis ole nähnyt aiheelliseksi tästä keskeiseksi linjauskysymykseksi kutsumastaan asiasta hankkia hovioikeuden näkemystä esimerkiksi kantelemalla suppeilla perusteilla haetusta ja myönnetystä luvasta.

Kertomuksen sivulla 12 mainitaan, että tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoo tiedustelutoiminnan lisäksi suojelupoliisin muuta toimintaa. Arvoisa valiokunta toimii samoin suojelupoliisin muun toiminnan parlamentaarisena valvojana. Käsillä olevassa vuosikertomuksessa ei ole erillistä jaksoa, josta ilmenisi miten suojelupoliisin muu valvonta on toteutettu, ja mitä tuossa valvonnassa on ilmennyt. Koko asia jää kertomuksessa vain tuon yhden toimivalta koskevan maininnan varaan.

Muusta kuin tiedustelutoiminnasta voisi nostaa esiin suojelupoliisin lausuntotoiminnan esimerkiksi turvapaikkaa, oleskelulupaa tai kansalaisuutta koskevissa asioissa. Suojelupoliisin kielteiset lausunnot maahanmuuttovirastolle ovat perustelemattomia ja johtavat käytännössä aina hakijalle kielteiseen lopputulokseen. Vasta tuomioistuinvaiheessa lausunnon taustoja avataan suomalaisittain melko erikoisessa menettelyssä, jossa hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus kuulee suojelupoliisin edustajaa hakijan olematta läsnä. Tällöinkään tuomioistuimen päätöksessä ei paljasteta sitä, mitä tietoja tuomarit ovat saaneet (KHO 2007:47–49 ja tuorein tapaus KHO 2020:4).

Koska hakijan oikeusturva on näissä lausuntotapauksissa vajavainen, kun asianosaisella ei ole mahdollisuutta perehtyä kaikkeen asiassa olevaan aineistoon, voisi oikeusturvaa lisätä se, jos tiedusteluvalvontavaltuutettu kohdentaisi resurssejaan suojelupoliisin lausuntotoiminnan valvontaan. Lausuntojen painoarvo voisi tätä kautta lisääntyä, kun hallintotuomarit voisivat luottaa siihen, että suojelupoliisin lausuntojen laadintamenetelmät ja johtopäätösten teko saaduista tiedoista ovat entistä tarkemman valvonnan alaisia. Nykyisinhän lausuntotoimintaan kohdistuu tietosuojavaltuutetun valvonta, jossa ymmärtääkseni keskeistä on se, ovatko suojelupoliisin salassa pidettävässä rekisterissä olevat tiedot kirjattuna asianmukaisella tavalla – hän ei valvo sitä, millaiseen lausuntoon hakijasta rekisteriin kirjatut tiedot johtavat.