

Olli Mäenpää
18.11.2022

Ei salainen
TiVP 23/2022 vp

Tiedusteluvalvontavaliokunnalle

Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2021 (K 13/2022 vp)

Kertomuksen pääasiallinen sisältö

Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2021 sisältää tiivistetyt perustiedot tiedusteluvalvontavaltuutetun hallinnosta: valvontahenkilöstöstä ja -hallinnosta, taloudellisista resursseista, toimitiloista, viestinnästä ja sidosryhmistä. Pääosan kertomuksesta muodostaa 40-sivuinen selostus tiedusteluvalvontavaltuutetun verraten yleisen tason havainnoista, jotka koskevat valmistelussa ja voimassa olevaa lainsäädäntöä. Nämä kertomuksen osiot eivät sisällä tietoja tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatehtävien hoitamisesta tai valvontahavainnoista.

Kertomuksen tarkoituksen kannalta sen keskeisimpänä osana voidaan pitää esitystä tiedoista, jotka kuvaavat pääpiirteisesti tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintaa. Tiedot tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnasta esitetään kahden sivun laajuisessa jaksossa, josta käy ilmi valtuutetun tehneen 148 varsinaista valvontakäyntiä ja tarkastaneen niiden yhteydessä myös tiedustelumenetelmien käyttöä koskevia pöytäkirjoja. Selostuksessa kerrotaan myös valtuutetulle saapuneen 13 lähinnä tutkimispyynnöksi tulkittua kirjoitusta.

Sisällöllisenä valvontahavaintona tässä jaksossa voitaneen pitää varsin yleisluonteista tietoa, jonka mukaan tiedustelumenetelmien käyttö oli kertomusvuonna kohdennettu kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavana pidettävään toimintaan. Lisäksi kerrotaan tiedusteluvalvontavaltuutetun antamista lausunnoista ja kuulemisesta. Neljäsosa tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintaa kuvaavasta jaksosta esittelee eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa esittämää arviota, jonka mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun esittämä laintulkinta ei ollut oikeudellisesti hyväksyttävä.

Kertomukseen perehtymisen perusteella huomio kiinnittyy siihen, että tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintaa kuvaavaan kertomuksen osaan sisältyy niukasti sisällöllistä tietoa siitä, miten tai missä määrin tiedustelulakien määrittelemiä toimivaltuuksia on käytetty ja minkälaisia sisällöllisiä valvonnallisia havaintoja tiedusteluvalvontavaltuutettu on tehnyt tehtäviään hoitaessaan ja valvontatoimivaltaansa käyttäessään. Tältä osin on kuitenkin poikkeuksena valvontatoimintaa kuvaava tieto, jonka mukaan kantelun tekemiseen ei ilmennyt aiheutta Helsingin käräjäoikeuden päätöksistä.

Kertomuksesta ei myöskään käy ilmi, että tiedusteluvalvontavaltuutettu ei olisi tehnyt valvontaansa perustuvia havaintoja tai käyttänyt lakiin perustuvia toimivaltuuksiaan. Kertomuksesta ei siten käy lainkaan ilmi edes yleisellä tasolla, onko tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonta- ja tarkastustoiminnassa ilmennyt tarvetta puuttua johonkin tiedustelutoimivaltuuksien käyttämistapaan tai tiedustelutoimintaan muuten. Myöskään tiedusteluviranomaisten toimivaltuuksien käyttämisestä, käyttämistavasta tai käyttämättä jättämisestä ei esitetä lainkaan edes yleisluonteisia tietoja.

Koska tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatoimintaa kuvaava osa kertomuksessa on sisällöllisesti niukka ja yleispiirteinen, on aiheellista arvioida, vastaako esitetty kertomus sille lainsäädännössä ja lakia valmisteltaessa asetettuja vaatimuksia.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus eduskunnalle

Kertomuksen sisältövaatimukset ja tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävät

Tiedustelutoiminnan parlamentaarisesta valvonnasta säädetään tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa (18.1.2019/121, valvontalaki) ja eduskunnan työjärjestyksessä. Valvontalain 19 §:n mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu antaa vuosittain eduskunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle kertomuksen toiminnastaan. Tiedusteluvalvontavaltuutettu voi antaa eduskunnalle tärkeäksi katsomastaan asiasta myös erillisen kertomuksen.

Valvontalain 2 §:n 1 momentin mukaan tiedustelutoiminnan ja suojelupoliisin muun toiminnan parlamentaarista valvontaa harjoittaa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta.

Eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:n mukaan tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävänä on toimia siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan parlamentaarisena valvojana. Valiokunta toimii lisäksi suojelupoliisin muun toiminnan parlamentaarisena valvojana.

Parlamentaarista valvontatehtäväänsä hoitaessaan tiedusteluvalvontavaliokunnan tulee

- 1) valvoa tiedustelutoiminnan asianmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta,
- 2) seurata ja arvioida tiedustelutoiminnan painopisteitä,
- 3) seurata ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa,
- 4) käsitellä valmistelevasti tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomukset sekä
- 5) käsitellä valvontalain 18 §:n 2 momentin mukaiset valvontahavainnot.

Valvontalain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa (HE 199/2017 vp, s. 65-66) kuvataan seuraavasti tiedusteluvalvontavaltuutetun vuositista kertomusta, jonka valmisteleva käsittely kuulu tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtäviin:

”Kertomuksessa tulisi käsitellä tiedusteluvaltuutetun toimintaa kertomusvuonna. Kertomuksen tulisi kattaa valtuutetun tehtäväkenttä ja toimivaltuuksien ala kokonaisuudessaan. Kertomuksessa tulisi lisäksi kuvata kunkin toimintavuoden laillisuusvalvonnan mahdolliset painopistealueet. Vuosikertomuksen tulisi sisältää valtuutetun havaintoja lain noudattamisen tilasta tiedustelutoiminnassa sekä arviointia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta tiedustelutoiminnassa samoin kuin selvitystä mahdollisista oikeusturvaongelmista ja lainsäädäntöpuutteista. Valtuutettu voisi tehdä kertomuksessaan ehdotuksia havaitsemiensa puutteiden poistamiseksi ja ongelmien korjaamiseksi sekä esittää toimialaansa koskevia kehittämisajatuksia. Kertomuksessa esitettäisiin lisäksi keskeisiä tietoja valtuutetun kertomusvuonna laatimista tai pyytämistä selvityksistä sekä valtuutetulle tehdyistä kanteista ja tutkimispyynnöistä. Vuosikertomuksen painotusten ja sisällön yksityiskohtien määrittely olisi tiedusteluvaltuutetun itsenäisessä harkinnassa.”

Hallituksen esityksen mukaan valvontatoiminnan julkisessa raportoinnissa ei tiedustelutoiminnan luonteen vuoksi voitaisi antaa kovin yksityiskohtaista tietoa tiedustelutoiminnasta ja laillisuusvalvonnassa tehdyistä havainnoista. Tämän vuoksi tiedusteluvalvontavaltuutetun vuosikertomus jakaantuisi julkiseen ja salassa pidettävään osaan. Julkisessa osassa voitaisiin esittää tiedusteluvalvonta valtuutetun puheenvuoro toiminnastaan kertomusvuonna sekä yleiskatsaus tiedusteluvalvonta valtuutetun toimintoon instituutiona. Julkisessa osassa voitaisiin käydä läpi valtuutetun tehtäviä ja toiminnan tavoitteita. Julkisessa osassa voisivat lisäksi olla esillä

”kertomusvuoden valvontatoiminnan muodot ja painopisteet yleisellä tasolla. Kertomuksessa voitaisiin tuoda julkisuuteen valtuutetun kertomusvuonna tekemiä yleisiä havaintoja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta sekä lainsäädännön noudattamisesta tiedustelutoiminnassa tai sen kehittämistarpeista. Lisäksi kertomuksessa olisi mahdollista esitellä julkisia tietoja valtuutetun tekemistä päätöksistä, määräyksistä, aloitteista, lausunnoista ja toimenpiteistä esimerkiksi erikseen siviili- ja sotilastiedustelun osalta tai muutoin asiaryhmittäin. Esille voitaisiin nostaa yleisesti myös valtuutetun toiminnasta tiedottaminen ja julkaisut sekä valtuutetun järjestämä koulutus ja muut tilaisuudet samoin kuin yhteistyö eri toimijoiden kanssa.” (65-66)

Näillä kertomuksen sisältöön kohdistuvilla vaatimuksilla on kiinteä yhteys tiedusteluviranomaisten uusiin, aikaisempaa laajempiin toimivaltuuksiin. Tämä käy selvästi ilmi perustuslakivaliokunnan mietinnöstä, jossa korostetaan, että kysymys tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmästä (laillisuusvalvonta ja parlamentaarinen valvonta) muodostuu hyvin tärkeäksi ehdotettujen siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksien kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan on välttämätöntä,

että tiedustelutoimintaan liittyy tehokas ja kattava valvontajärjestelmä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ilman tehokasta valvontaa ei viranomaisille voida antaa niin pitkälle perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia kuin siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa hallituksen esityksissä ehdotetaan (PeVM 9/2018 vp).

Myös hallintovaliokunta korosti lausunnossaan tehokkaan valvonnan merkitystä, minkä lisäksi se totesi, että tiedustelutoiminta ei voi nauttia kansalaisten luottamusta, jos tiedustelutoimivaltuuksien käytön lainmukaisuutta ei kyetä riippumattoman tahon toimesta kattavasti ja tarkasti valvomaan. Valiokunta viittasi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen arvioon, jonka mukaan kansanedustuslaitoksen osallistumisella tiedusteluvaltuuksien valvontaan on demokratian suojelemisen kannalta merkitystä. Tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan järjestäminen säädettävän uuden lainsäädännön vaatimukset huomioon ottaen on olennainen osa tiedustelutoiminnan ulkoisen valvonnan järjestämistä tiedustelutoiminnan toimivaltuuksien laajentumisen johdosta. Parlamentaarisen valvonnan tehostamisella lisätään valvonnan uskottavuutta ja tuodaan se demokraattisen kontrollin piiriin nykyistä vahvemmin (HaVL 36/2018 vp).

Kun näiden perustavien lähtökohtien kannalta arvioidaan tiedusteluvalvontavaltuutetun vuosikertomuksen julkisen osan sisältämiä tietoja, voidaan todeta, että kertomuksen on valvontalakia säädettäessä edellytetty sisältävän sisällöllisen selonteon valtuutetun toiminnasta ja tehtävistä sekä valvontatoiminnan painopisteistä ja tavoitteista. Kertomuksessa tulisi myös tehdä selkoa laillisuusvalvonnan mahdollisista painopistealueista, valtuutetun havainnoista lain noudattamisen tilasta tiedustelutoiminnassa. Kertomuksen tulisi lisäksi sisältää arviointia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta tiedustelutoiminnassa samoin kuin selvitystä mahdollisista oikeusturvaongelmista ja lainsäädäntöpuutteista.

Kaikilta näiltä osin kertomuksen sisältämää informaatiota voidaan pitää pinnallisena ja puutteellisena suhteessa kertomukselle asetettuihin vaatimuksiin. Tämä on ongelmallista erityisesti kolmesta syystä:

1. *Tehokas valvonta tiedustelutoimivaltuuksien edellytyksenä.* Tiedustelutoimintaan kohdistuvaa tehokasta ja kattavaa valvontajärjestelmää on pidetty ja voidaan edelleen pitää edellytyksenä sille, että tiedusteluviranomaisille voidaan antaa niin pitkälle perusoikeuksiin puuttuvia tiedustelutoimivaltuuksia kuin siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa laeissa säädetään.
2. *Valvonnan uskottavuus ja demokraattinen kontrolli.* Tiedustelutoiminnan tehokkaalla parlamentaarisella valvonnalla turvataan valvonnan uskottavuutta. Samalla se tuodaan se demokraattisen kontrollin piiriin, mitä myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on edellyttänyt.
3. *Tiedusteluvalvontavaliokunnan edellytykset hoitaa tehtäviään.* Tiedusteluvalvontavaliokunnan perustehtävinä on valvontalain mukaan valvoa tiedustelutoiminnan asianmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta, seurata ja arvioida tiedustelutoiminnan painopisteitä sekä seurata ja edistää perus-

ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa. On todennäköistä, että valiokunnan edellytykset hoitaa näitä lakisääteisiä tehtäviään ovat sitä heikommat, mitä niukempaa informaatiota se saa tiedustelutoiminnasta.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksen vähimmäissisällön tulisi määräytyä niin, että sen perusteella voi vaivattomasti saada perustiedot ja -arviot tiedusteluvalvontavaliokunnan viiden perustehtävän toteuttamiseksi. Valiokunnalla on näiden tehtävien toteuttamiseksi oikeus saada salassa pidettävää lisäinformaatiota. Myös yleisöllä tulee kertomuksen perusteella olla mahdollisuus saada tieto näistä valvonnan perusalueita koskevista havainnoista. Tältä osin vähimmäisvaatimuksena voidaan pitää mahdollisuutta esittää tiedusteluvalvonnan toteuttamista koskevat perustiedot julkisessa kertomuksessa loukkaamatta laissa säädettyjä salassapitovelvoitteita.

Salassa pidettävä informaatio tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksessa

Tiedustelutoiminnassa käsitellään runsaasti informaatiota, joka on pääsääntöisesti pidettävä salassa. Tämä heijastuu välttämättä myös tiedustelutoiminnan valvontaan, jossa niin ikään käsitellään salassa pidettävää tietoa valvonnan toteuttamiseksi. Tietojen salassa pidettävyys ei kuitenkaan ole esteenä tai rajoituksena tiedusteluvalvontavaliokunnan valvontatehtävien hoitamiselle. Valiokunnalla on valvontalain 3 §:n mukaan oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta maksutta valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot.

Myös valvontajärjestelmän tehokkuuden kannalta on valvontalain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan tärkeää, että tiedusteluvalvontavaliokunta saa kaiken olennaisen valvontatiedon. Valiokunnan tiedonsaantioikeuksien tulee esityksen perustelujen mukaan olla laajat, jotta valiokunnalla on mahdollisuudet hoitaa valvontatehtäviään tehokkaasti ja asianmukaisesti. (s. 43-44). Tämän vuoksi sille toimitettaisiin tiedusteluvalvontavaltuutetun vuosikertomuksen julkisen osan ohella salassa pidettävä osa. Salassa pidettävään osaan koottaisiin keskeinen tiedusteluvaltuutetun toimintaa kertomusvuonna kuvaava salassa pidettävä tieto (s. 66-67). Lausuntopyynnöstä ei käy ilmi, onko tiedusteluvalvontavaltuutettu antanut valiokunnalle tällaista julkisen kertomuksen salaista osaa.

Salassa pidettävän kertomuksen antaminen tiedusteluvalvontavaliokunnalle turvaa osaltaan valiokunnan edellytyksiä hoitaa lakisääteisiä tehtäviään. Koska parlamentaarisella valvonnalla turvataan myös valvonnan uskottavuutta ja tuodaan se demokraattisen kontrollin piiriin, pelkästään tai pääasiassa salassa pidettävien tietojen välittämistä tiedusteluvalvontavaliokunnalle tiedusteluvalvontavaltuutetun salaisessa kertomuksessa ei kuitenkaan voida pitää riittävänä takeena valvonnan tehokkuudelle ja legitimitetille.

Tämän vuoksi valiokunnalle annettavan tiedusteluvalvontavaltuutetun julkisen kertomuksen tulisi sisältää myös tietoja, joiden perusteella yleisöllä on mahdolli-

suus riittävästi varmistua siitä, että tiedusteluviranomaiset käyttävät toimivaltuuksiaan asianmukaisesti ja lain määrittelemissä puitteissa. Julkisen kertomuksen tulisi myös sisältää riittävät tiedot sen arvioimiseksi, että tiedusteluvalvontavaltuutettu hoitaa tehtävänsä lain edellyttämällä tavalla ja muutenkin asianmukaisesti. Tällaiset tiedot ovat esitettävissä sillä tavoin yleisessä muodossa, että tietojen julkistamisella ei vaaranneta lakiin perustuvien salassapitovelvoitteiden noudattamista.

Valiokunnan tiedonsaantioikeus perustuslain kannalta

Perustuslain 40 § määrittelee asian valmistelua eduskunnassa. Säännöksen mukaan muun muassa eduskunnalle annetut kertomukset on käsiteltävä valmisteluvasti valiokunnassa ennen niiden lopullista käsittelyä täysistunnossa. Säännös ei määrittele tarkemmin kertomuksen sisältöä tai eduskunnan oikeutta saada tietoja tällaisessa kertomuksessa.

Eduskunnan tietojensaantioikeutta sääntelevä perustuslain 47 § määrittelee ensisijaisesti eduskunnan ja valiokunnan oikeutta saada asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot valtioneuvostolta ja ministeriöiltä. Vastaavia lähtökohtia voidaan kuitenkin soveltaa arvioitaessa valiokunnan oikeutta saada tietoja sille annettavaksi säädetyssä kertomuksessa.

Eduskunnan tietojensaantioikeutta arvioidessaan perustuslakivaliokunta on hiljattain korostanut (PeVL 30/2020 vp), että eduskunnan asemasta ylimpänä valtioelimenä sekä lainsäädäntövaltaa ja valtiontaloudellista valtaa käyttävänä valtioelimenä seuraa, että eduskunnan on saatava luotettavat ja kattavat tiedot päätöksentekonsa perustaksi. Tämä on perustuslaissa säädettyjen kansanvaltaisen hallitusmuodon perusteiden toteuttamisen välttämätön edellytys. Lisäksi eduskunnan ja sen valiokuntien on voitava luottaa siihen, että hallituksen esityksissä ja muissa käsiteltävissä asioissa esitetään kattavasti eduskunnan päätöksenteon kannalta relevantti tieto ja valiokunnille tarjotaan asiantuntijakuulemisissa kaikki se informaatio, jota valiokunta pyytää tai joka muuten osoittautuu valiokuntatyön kannalta merkitykselliseksi. Valiokunnan tiedonsaantioikeuteen ei vaikuta se, että valiokunnan tarvitsemat tiedot olisivat esimerkiksi oikeudelliselta luonteeltaan salassa pidettäviä.

Eduskunnan tiedonsaantioikeus edellyttää, että myös valiokunnan tulee saada tehtäviensä toteuttamiseksi kaikki tarvittava tieto, jonka tulee olla luotettavaa. Tietojen luotettavuudella voidaan tarkoittaa tietojen sisällöllistä johdonmukaisuutta, virheettömyyttä eli sisällöllistä oikeellisuutta sekä sitä, että tiedot ovat merkityksellisiä käsiteltävän asian kannalta. Luotettavuus sisältää myös kattavuuden, eli tietojen on kuvattava tarkasteltavaa asiaa ja ilmiötä riittävän laajasti ja käsiteltävä sen eri ulottuvuudet.

Näiden eduskunnan tietojensaantioikeutta koskevien yleisten näkökohtien voidaan katsoa velvoittavan myös tiedusteluvalvontavaltuutettua sen antaessa val-

valvontalain 19 §:ssä tarkoitetun kertomuksen tiedusteluvalvontavaliokunnalle. Kertomuksessa on siten esitettävä kaikki valiokunnan tehtävien toteuttamisen kannalta relevantti tieto. Tietojen on oltava merkityksellisiä ja riittävän kattavia valiokunnan valvontatehtävän kannalta. Vaikka merkittävä osa tällaisista tiedoista on todennäköisesti pidettävä salassa, myös tiedusteluvalvontavaltuutetun julkisen kertomuksen tulee sisältää riittävän kattavat tiedot tiedusteluvaltuuksien käytöstä ja niihin kohdistuva valvonnan toteuttamisesta. Eduskunnan tietojensaantioikeuden voidaan katsoa edellyttävän, että nämä tiedot lähtökohtaisesti annetaan kertomuksessa oma-aloitteisesti, vaikka valiokunnalla on valvontalain 3 §:n mukaan oikeus myös pyynnöstä saada valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot.