Ei salainen
TiVP21/2021 vp 3.

Joonas Widlund

Tohtorikoulutettava, HTM, julkisoikeus, Vaasan yliopisto

Jyri Paasonen

Tutkija, OTT, dosentti, julkisoikeus, Vaasan yliopisto

KANSALLISEN TURVALLISUUDEN KÄSITE: OIKEUTTA VAI POLITIIKKAA?

Edilex 2021/44

Referee-artikkeli
Julkaistu 27.7.2021
www.edilex.fi/artikkelit/23884

SISÄLLYS

1 JOHDANTO 1

2 KANSALLISEN TURVALLISUUDEN KÄSITTEEN PERUSTEET 2

2.1 KANSALLINEN TURVALLISUUS POLIITTISENA JA OIKEUDELLISENA KÄSITTEENÄ 2

2.2 KÄSITTEEN MÄÄRITTELYN LÄHTÖKOHTIA EUROOPAN UNIONIN OIKEUDEN JA EUROOPAN IHMISOIKEUSSOPIMUKSEN PUITTEISSA 5

2.3 KANSALLINEN TURVALLISUUS JA KÄSITTEEN YDINSISÄLTÖ 7

3 KANSALLINEN TURVALLISUUS JA TIEDUSTELULAINSÄÄDÄNNÖN VALMISTELU 9

3.1 TIEDUSTELULAINSÄÄDÄNNÖN TAUSTA 9

3.2 KANSALLISEN TURVALLISUUDEN KÄSITTEEN MUOTOILEMINEN TIEDUSTELULAINSÄÄDÄNNÖSSÄ 10

3.3 PERUSTUSLAIN MUUTOS JA KANSALLINEN TURVALLISUUS 12

4 JOHTOPÄÄTÖKSET 14

LÄHTEET 17

1 JOHDANTO

Kansallisen turvallisuuden käsitteen juuret ovat politiikan ulottuvuudessa, mutta todellisuudessa sillä on käsitteenä kaksoisluonne sekä poliittisena että oikeudellisena käsitteenä. Tiedustelulainsäädännön kokonaisuuden syntyminen Suomen oikeusjärjestykseen vuonna 2019 merkitsi kansallisen turvallisuuden käsitteen oikeudellisen merkityksen huomattavaa kasvua tiedustelun oikeudellistumiskehityksen myötä[1]. Tärkeimpänä yksittäisenä syynä tähän painoarvon nousuun on se, että perustuslain (731/1999, PL) yksityiselämän suojaa koskevan 10 §:n sisältöä perusoikeuden rajoittamisesta muutettiin siten, että siihen lisättiin tiedon hankkiminen sotilaallisesta toiminnasta tai muusta sellaisesta toiminnasta, joka *vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta*[2]. Tässä perustuslain muutoksessa oli kyse luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan heikentämisestä lisäämällä siihen uusi rajoitusperuste. Muutos nähtiin välttämättömänä perustuslain ja valmistelussa olleen tiedustelulainsäädännön sisältämien tiedusteluvaltuuksien välisen ristiriidan poistamiseksi ja tiedustelulainsäädännön säätämiseksi tavanomaisessa lainsäätämisjärjestyksessä[3].

Tässä kirjoituksessa tarkastellaan kansallisen turvallisuuden käsitteen käyttöä tiedustelulainsäädännön valmistelussa ja tiedustelulainsäädännössä sekä sen sisältöä yleisemmin suomalaisessa oikeusjär-

[1] Kansainvälisessä viitekehyksessä kansallisen turvallisuuden käsitteen oikeudellisen merkityksen kasvun käännekohtana voidaan pitää syyskuun 11. päivän terrori-iskuja vuonna 2001 (ks. Honko 2017, s. 13).

[2] Muutos toteutettiin jakamalla säännöksen kolmas momentti kahteen osaan ja siirtämällä jälkimmäinen osa uudeksi 4 momentiksi. Uuteen neljänteen momenttiin lisättiin tässä mainittu kansallisen turvallisuuden sisältävä rajoitusperuste. Sotilaallisen toiminnan ja muun kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan määrittelystä perustuslain kontekstissa, ks. HE 198/2017 vp, s. 34–37; PeVM 4/2018 vp, s. 7–9.

[3] Oikeusministeriön mietintö 41/2016, s. 42–43.

Edita Publishing Oy 2021

jestyksessä. Fokus on siten ensisijaisesti käsitteen kansallisessa sisällössä ja käytössä, johon toki vaikuttavat erilaiset kansallisen järjestelmän ulkopuolelta siihen vaikuttavat lähteet, joista keskeisimpiä ovat Euroopan unionin (EU) oikeus ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) ihmisoikeusdoktriini.[4] Kirjoituksen päämääränä on vastata kysymykseen siitä, onko kansallisen turvallisuuden käsitteellä tällä hetkellä selkeä sisältö oikeudellisena käsitteenä tai onko tällaista täsmällistä sisältöä edes mahdollista tai tarpeellista saavuttaa. Huomioiden turvallistumiseen liittyvät näkökohdat tavoitteena on myös selvittää, miten kansallisen turvallisuuden käsitteen käyttö tiedustelulainsäädännön valmistelussa voi vaikuttaa sen käyttöön lainsäädännön valmistelussa tulevaisuudessa.

Tiedustelulainsäädännön valmistelu oli monivaiheinen prosessi, joka sai alkunsa valtioneuvoston kyberturvallisuusstrategiaa koskeneesta periaatepäätöksestä tammikuussa 2013. Esivalmisteluun luettavien työryhmämietintöjen jälkeiseen jatkovalmisteluun kuului lukuisien lausuntojen kerääminen suunnitellusta siviilitiedustelulainsäädännöstä, sotilastiedustelulaista, Suomen perustuslain tarkistamisesta sekä tiedustelun laillisuusvalvonnasta ja parlamentaarisesta valvonnasta. Eduskuntakäsittelyssä siviilitiedustelulainsäädäntöä ja sotilastiedustelulakia koskevat hallituksen esitykset kävivät läpi kaksi lausuntokierrosta ehdotuksiin sisältyneiden mahdollisten perustuslaillisten ongelmien johdosta.[5]

Lainsäädännön esityöt – erityisesti hallituksen esitykset ja valiokuntien lausunnot ja mietinnöt – muodostavat tärkeän lähdeaineiston kansallisen turvallisuuden käsitteen sisällön tarkastelun kannalta. Hallituksen esitys ei ole prosessin päätepiste, vaan sitä täydentävät ja tarpeen vaatiessa korjaavat valiokuntien mietinnöt ja lausunnot. Tämä prosessi oli selkeästi nähtävissä tiedustelulakien valmistelussa. Esitöiden arvo oikeuslähteenä on niiden kyvyssä antaa tietoa lainsäätämisen aikaan vallinneista yhteiskunnallisista olosuhteista ja vallitsevasta oikeustilasta, valmistellun lain yhteiskuntapoliittisista tavoitteista ja sopivimmiksi todetuista ratkaisuista näiden tavoitteiden saavuttamiseen. Esityöt tarjoavat näin ollen keskeisen tulkintatiedon lähteen kansallisen turvallisuuden käsitteen oikeudellisen sisällön määrittelemiseen.[6] Toinen käsitteen tulkintaan keskeisesti liittyvä lähdeaineisto muodostuu Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännöstä.

2 KANSALLISEN TURVALLISUUDEN KÄSITTEEN PERUSTEET

2.1 KANSALLINEN TURVALLISUUS POLIITTISENA JA OIKEUDELLISENA KÄSITTEENÄ

Kansallisen turvallisuuden määrittelyssä on kaksi ongelmaa. Ensimmäinen on luonteeltaan semanttinen: onko käsitteellä jokin ydinsisältö ja mikä se on? Toinen ongelma on funktionaalinen: kuka käyttää käsitettä, miten ja mihin tarkoitukseen?[7] Kansallisen turvallisuuden käsitteen ongelmat esitettynä tällä tavalla alleviivaavat sen ominaispiirrettä samanaikaisesti poliittiseen ja oikeudelliseen ulottuvuuteen sijoittuvana käsitteenä. Käsitteessä yhdistyvät kansallisvaltio ja turvallisuus, mikä tekee siitä

[4] Kansallisen turvallisuuden tulkitaan kuuluvan valtion suvereniteetin peruselementteihin ja esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on Euroopan ihmisoikeussopimusta (EIS) tulkitessaan jättänyt valtiolle laajan harkintamarginaalin kansalliseen turvallisuuteen liittyvissä asioissa (ks. HE 198/2017 vp, s. 20; Weber ja Saravia v. Saksa, 54934/00 kohta 106; Kennedy ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, 26839/05, kohta 154). Tästä huolimatta on todettava, että kansainväliset ihmisoikeussopimukset, Suomen näkökulmasta varsinkin EIS, voivat asettaa rajoituksia sille, miten valtio voi säätää kansallisesta turvallisuudesta ja tiedustelusta (HE 202/2017 vp, s. 38).

[5] Tässä yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista käydä läpi tiedustelulainsäädännön valmistelun prosessin yksityiskohtia tarkemmin läpi, mutta Lohse ja Viitanen (2019, s. 18–23) ovat kuvanneet tiedustelulainsäädännön valmisteluprosessin keskeiset kohdat ja lausunnot.

[6] Tolonen 2003, s. 117–118.

[7] Cameron 2000, s. 40.

Edita Publishing Oy 2021

poliittisille vaikutteille alttiin ja vahvasti käytännön ulottuvuuteen sitoutuneen[8]. Oikeudellisen tarkastelun kannalta kansallisessa turvallisuudessa on kyse erityisen ongelmallisesta käsitteestä, sillä kansalliselle turvallisuudelle on hankalaa muodostaa täsmällistä, yleisesti hyväksyttyä määritelmää[9]. Merkittävänä syynä tähän voidaan pitää sen sijoittumista poliittisen ja oikeudellisen välimaastoon[10].

Oikeudelliset käsitteet ovat osa oikeudellista diskurssia, joka yhdistää eri oikeudellisia käytäntöjä oikeuden sanastona[11]. Oikeudellisten käsitteiden ominaispiirre on siinä, että niitä voidaan käyttää oikeudellisessa argumentaatiossa: oikeuskielessä käsitteitä ja argumentaatiota ei ole mahdollista erottaa toisistaan. Oikeudelliset käsitteet sekä asettavat argumentaation reunaehdot että osallistuvat oikeudellisten ongelmien tai ratkaisujen muodostamiseen.[12]

Oikeudellisten käsitteiden sisältö muotoutuu niiden funktion välityksellä. Ne ovat työkaluja oikeudellisen argumentaation kokonaisuuden tarkasteluun tai niiden avulla jäsennellään ja ratkaistaan yksittäisiä oikeudellisia ongelmia. Niillä ei ole pysyvää, muuttumatonta ja universaalia sisältöä, vaan ne ovat sidottuja tiettyyn aikaan ja paikkaan. Yhteiskunnan olot, esimerkiksi poliittinen ympäristö tai yleisesti yhteiskunnassa tunnustetut arvot, vaikuttavat käsitteiden funktioon ja laajemmin oikeuteen yleisesti. *Tolonen* on todennut oikeuden ja yhteiskunnallisten olosuhteiden välisen suhteen olevan kehämäisesti toisiinsa vaikuttava: yhteiskunnalliset olot leimaavat oikeuden syntyä ja oikeus vastavuoroisesti muokkaa yhteiskunnallisia oloja.[13] Oikeudellisten käsitteiden rooli tässä prosessissa on havaittavissa kansallisen turvallisuuden käsitettä tarkasteltaessa: yhteiskunnan turvallistumisdiskurssit ovat nostaneet käsitteen painoarvoa ja luoneet käsitteelle voimistuvan oikeudellisen ulottuvuuden. Kysymys onkin, missä määrin oikeudellistuneen kansallisen turvallisuuden voidaan odottaa muokkaavan yhteiskuntaa.

Käsitteen poliittinen ulottuvuus keskittyy sen funktioon. Kansallinen turvallisuus poliittisena käsitteenä on käytettävissä esimerkiksi ulko- ja turvallisuuspoliittisessa keskustelussa ja ratkaisuissa.[14] Poliittisena käsitteenä ei ole erikoislaatuista, että eri tahoilla on erilaisia näkemyksiä siitä, mitä käsitteen alaisuuteen kuuluu tai miten sitä tulee ylläpitää. Eri hallinnonaloilla voi olla erilaisia näkemyksiä yksityiskohdista. Voidaan olettaa, että poliittisilla toimijoilla ei myöskään ole suurta halukkuutta määritellä käsitettä täsmällisesti, koska se rajoittaisi käsitteen käytön poliittista liikkumatilaa. Oikeuden kannalta asetelman tekee ongelmalliseksi se, että kytkös valtion olemassaolon ja yhteiskunnan turvaamiseen ja suvereniteettiin liittää käsitteen vahvasti poliittiseen ulottuvuuteen.[15]

Jos kansallista turvallisuutta tulkittaisiin ainoastaan poliittisena käsitteenä, menetettäisiin kyky nähdä sen merkitys osana oikeudellista ajatteluamme ja sen vuorovaikutus muiden keskeisten oikeudellisten mekanismien, erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. Kansallisen turvallisuuden käsite on ollut

[8] Lustgarten – Leigh 1994, s. 3–4.

[9] Käsitteen merkityksestä ja sen määrittelemisen vaikeudesta ks. esimerkiksi Lonka – Laitinen – Keinänen – Wähä – Huhtinen – Paasonen 2020, s. 9; Wolfers 1952, s. 481.

[10] Lonka ym. 2020, s. 11–12; Wolfers 1952, s. 483.

[11] Tuori 2007, s. 135–136.

[12] Frändberg 1987, s. 83.

[13] Frändberg 1987, s. 83; Tolonen 2003, s. 54; Hohfeld 1913, s. 20–24.

[14] Ks. Chilton 2008, s. 226–231. Chiltonin esitystä mukaillen poliittinen käsite voidaan erottaa oikeudellisesta siinä, että poliittiset käsitteet eivät ole samalla tavalla institutionalisoituja/legalisoituja kuin oikeudelliset käsitteet eikä niiden puhujaryhmää koske samanlainen asiantuntijuuden vaatimus kuin oikeudellisessa ulottuvuudessa. Poliittisia käsitteitä ei koske samanlainen täsmällisyyden ja tarkkuuden vaatimus kuin niiden oikeudellisia vastineita, ja tätä voi pitää keskeisenä haasteena, kun kansallisen turvallisuuden kaltaiset käsitteet siirtyvät oikeudelliseen ulottuvuuteen.

[15] Esimerkiksi Vietnamin sodan aikana USA:ssa alkoi yleistyä laajeneva kansallisen turvallisuuden tulkinta, johon sisältyi eri hallinnonalojen välinen kamppailu käsitteen sisällön määrittelemisestä. Toinen kiinnostava huomio on, että kylmän sodan jälkeen eurooppalaiset demokratiat ovat olleet aiempaa halukkaampia kontrolloimaan ja valvomaan omien tiedustelupalvelujensa toimintaa. (Cameron 2000, s. 46, 69). Varsinkin jälkimmäisessä esimerkissä ulko- ja turvallisuuspoliittiset kytkökset näyttävät ilmeisiltä.

Edita Publishing Oy 2021

olemassa jo pitkään, sillä se on välttämättä kansallisvaltion olemassaoloon sidottu käsite[16]. On kuitenkin eri asia todeta käsitteen olemassaolo, varsinkin historiallisessa tarkastelussa, kuin todeta käsitteen olleen aktiivisessa käytössä oikeusjärjestyksen puitteissa. Suomessa kansallisen turvallisuuden käsitteen muodostuminen ulottuu aina autonomian aikaan saakka, mutta aktiiviseen oikeudelliseen käytäntöön se on ilmaantunut vasta tällä vuosituhannella, ja täysimääräisesti vasta tiedustelulainsäädännön valmistelun myötä. Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointia koskeneessa selvityksessä on todettu, että kansallisen turvallisuuden käsite on säilynyt määrittelemättömänä suomalaisessa oikeusjärjestyksessä tiedustelulainsäädännön valmisteluun saakka. Tämä ei tarkoita, etteikö käsite ”kansallinen turvallisuus” olisi esiintynyt jo aiemmin erilaisissa oikeudellisissa yhteyksissä ennen tiedustelulainsäädännön valmistelua, mutta joko käsitteen sisältö on jätetty täsmentämättömäksi tai siihen on viitattu toisenlaisin termein.[17]

Suomessa ilmaisua kansallinen turvallisuus on käytetty lainsäädännössä jo ennen tiedustelulainsäädäntöä, mutta kuten EIT:n ja EUT:n oikeuskäytännönkin perusteella on havaittavissa, käsitteelle ei ole onnistuneesti muodostettu tarkkaa merkitystä tai edes koettu täsmällisen määritelmän olevan mahdollinen. Euroopan unionin oikeuden ja EIT:n ratkaisujen merkitystä käsitteen määrittelyssä tarkastellaan tarkemmin edellä, mutta jo tässä kohtaa voidaan todeta, että kansallisen turvallisuuden määrittelemättömyyttä ei voi pitää mitenkään poikkeuksellisena lähestymistapana. Esimerkiksi Iso-Britannian lainsäädännössä kansallisen turvallisuuden käsitteelle ei ole annettu selkeää määritelmää. Yleisellä tasolla Britanniassa kansallisen turvallisuuden katsotaan olevan yksi hallinnon vallan lähde, joka sisältää kuvauksen valtion intresseistä ja eduista, syyn toimia tietyllä tavalla näihin intresseihin liittyen ja perusteen poiketa tietyistä säännöistä näiden intressien toteutumisen niin vaatiessa.[18] Tämä kuvaus ei varsinaisesti lisää mitään mullistavaa kansallisen turvallisuuden yleisesti käsitettyihin perusteisiin, mutta kuvauksesta käy selkeästi ilmi kansallisen turvallisuuden käsitteen sekä poliittiset (valtion intressien ja etujen määrittely ja toiminta) että oikeudelliset (poikkeaminen tietyistä säännöistä) ulottuvuudet.

Käsitteen poliittisen ja oikeudellisen ulottuvuuden välillä on havaittavissa jännitettä, joka voi konkretisoitua siinä, että poliittiset toimijat kokevat ihmisoikeuksien olevan tehokkaan ja määrätietoisen toiminnan este kansallisen turvallisuuden uhkien torjunnassa, tai kuten Honko kirjoittaa: ”ihmisoikeudet ovat usein sotien ja kriisitilanteiden ensimmäiset uhrit”[19]. Ihmisoikeuksien ja kansallisen turvallisuuden välillä on koettu vallitsevan kilpailutilanne harmonian sijaan aina ihmisoikeusajattelun voimistumisesta lähtien toisen maailmansodan jälkeen. Esimerkiksi Yhdysvalloissa on ajoittain ollut vallalla ajattelutapa, jossa ihmisoikeuksien kansainvälisen tukemisen on katsottu olevan ylimääräistä ylellisyyttä, johon on varaa ainoastaan turvallisuustilanteen tasaisuuden ja vakauden salliessa.[20] Mikäli samanlainen ajattelutapa sovelletaan yksittäisen kansallisvaltion sisällä, on selvää, että oikeusvaltiolliset ja demokraattiset periaatteet vaarantuvat. Uhkaako siis kansallisen turvallisuuden käsitteen voimistuminen oikeusvaltiota? Toinen keskeinen kysymys on se, voiko oikeusvaltio ylittää omat, oikeusvaltiollisten periaatteiden määrittelemät rajansa puolustaakseen itseään ja omaa olemassaoloaan? Oikeusvaltion ideaan kuuluu luontevasti se, että jotkin ratkaisut, kuten kidutuksen käyttäminen tai asevoimien suuntaaminen omia kansalaisia vastaan, ovat poissuljettuja, koska valtio lakkaisi olemasta

[16] Ks. HE 198/2917 vp, s. 35–36.

[17] Lonka ym. 2020, s. 47. Selvityksen kirjoittajat ovat todenneet, että eduskuntalakien joukossa käsite ”kansallinen turvallisuus” esiintyy 41 kertaa ja siihen rinnastettavat käsitteet ”valtion turvallisuus” ja ”valtiollinen turvallisuus” 28 kertaa. Laskentatapa huomioi toki ainoastaan termi-muotoiset lingvistiset ilmiöt: on mahdollista, että käsitteeseen on viitattu myös muin termein tai epäsuorasti. Selvityksessä ei ole pohdittu tarkemmin syitä, miksi valtion/valtiollista turvallisuutta voidaan pitää kansallisen turvallisuuden läheisenä ”sukulaiskäsitteenä” tai jopa vaihtoehtoisena terminä. Lonka ym. ovat kuitenkin selvityksessä todenneet, että kansallinen turvallisuus kattaa niin kansakunnan ja valtion turvallisuuden ja olemassaolon (s. 13). Näin ajateltuna valtion/valtiollinen turvallisuus olisi käsitettävissä kansallisen turvallisuuden alakäsitteeksi.

[18] Lustgarten – Leigh 1994, s. 321; Campbell 2014, s. 240.

[19] Honko 2017, s. 10.

[20] Burke-White 2004, s. 251.

Edita Publishing Oy 2021

oikeusvaltio sillä hetkellä.[21] Toisaalta sovellettaessa Lagerspetzin muotoilemaa hierakkisen oikeusvaltiorakenteen ideaa, oikeusvaltiota ei ole tarve nähdä binäärisenä tilana, jossa valtio joko on tai ei ole oikeusvaltio. Hierarkkisen rakenteen mukaan oikeusvaltion kehityksessä siirryttäessä ylemmille, kehittyneen oikeusvaltion tasoille sen rakennetta on mahdollista väliaikaisesti kaventaa menettämättä oikeusvaltiota kokonaan.[22]

Kansallisen turvallisuuden ja ihmisoikeuksien välisessä suhteessa ihmisoikeuksia ei välttämättä koeta esteenä kansallisen turvallisuuden suojaamiselle, mutta ihmisoikeuksien sisältöön liittyvät tulkinnanvaraisuudet voivat joissain tilanteissa vaikeuttaa niiden täysimääräistä noudattamista. Ihmisoikeuksien asettamisen standardien tulee olla selkeitä, sillä silloin valtion hallinto ja kansallisen turvallisuuden viranomaiset tietävät omat velvollisuutensa, ja ihmiset ovat tietoisia oikeuksistaan ja oikeussuojakeinoistaan.[23] Valitaan kansallisen turvallisuuden ja ihmisoikeuksien välisen jännitteen näkökulmaksi sitten kumpi tahansa, on selvää, että tästä jännitteestä kumpuaa merkittävällä tavalla kansallisen turvallisuuden käsitteen ongelmallisuus. Kansallisen turvallisuuden ja ihmisoikeuksien välillä vallitsee kuitenkin yhteys. Ihmisoikeuksia polkevat valtiot ovat todennäköisemmin valmiimpia turvautumaan valtioiden väliseen aggressiiviseen yhteenottoon kuin ihmisoikeuksien kunnioittamiseen sitoutuneet valtiot.[24]

Käsitteen tulkintaan liittyvistä riskitekijöistä on syytä mainita myös kontekstuaalisen tulkinnan yleistyminen ihmisoikeuksien tulkinnassa. Kontekstuaalisen tulkinnan idea on, että valtioilla on mahdollisuus laajentaa sallittujen rajoitusten alaa, kunhan ne kykenevät näyttämään, että rajoitus on kontekstuaalisten eli tapaukseen liittyvien erityislaatuisten olosuhteiden perusteella välttämätön. Tämä mahdollistaa kansallisen turvallisuuden puitteissa esimerkiksi kansallisen terrorisminvastaisen lainsäädännön tiukentamisen ilman tarvetta turvautua EIS 15 artiklaan. Valtioiden perustavien arvojen kyseenalaistaminen (politiikan suunnalta) lisää tilanteen huolestuttavuutta, koska arvot heijastuvat valtioiden toimintaan. Terrorisminvastainen taistelu ja muut turvallisuusuhkat ja niitä koskeva turvallistaminen ja poliittinen päätöksenteko voivat johtaa hylkäämään tai suhteellistamaan ehdottomina pidettyjä ihmisoikeusnormeja.[25] EIT:n Austin v. Yhdistynyt kuningaskunta -ratkaisu toimii esimerkkinä kontekstuaalisen tulkinnan soveltamisesta. Ratkaisussa oli kyse EIS 5 artiklasta ja vapaudenriistosta. EIT:n ratkaisu poikkesi sen aiemmasta käytännöstä ja muodosti mahdollisen heikennyksen 5 artiklan tarjoamaan suojaan.[26] *Rautiainen* näkee, että kontekstuaalinen tulkinta voi johtaa EIS 8–11 artiklojen tulkinnassa ratkaisuihin, joissa valtion harkintamarginaalia laajennetaan entisestään[27]. Kansallisen turvallisuuden kohdalla, jossa harkintamarginaali on jo valmiiksi laaja, tällainen kehityskulku lisäisi painetta käsitteen sisällön tarkempaan määrittelyyn.

2.2 KÄSITTEEN MÄÄRITTELYN LÄHTÖKOHTIA EUROOPAN UNIONIN OIKEUDEN JA EUROOPAN IHMISOIKEUSSOPIMUKSEN PUITTEISSA

Tiedustelu ja kansallinen turvallisuus ovat toisiinsa läheisesti kietoutuneita käsitteitä. Yleisesti vallitsevan näkemyksen mukaan tiedustelu on modernin valtion kansallisen turvallisuuden suojaamisen kannalta välttämätön toiminto. Tiedustelun ja kansallisen turvallisuuden välistä tiivistä yhteyttä tukee

[21] Hallberg 2004, s. 258; Lagerspetz 2002, s. 40.
[22] Lagerspetz 2002, s. 40–41.
[23] Ks. Waldron 2011, s. 326–327.
[24] Burke-White 2004, s. 254. Vrt. kuitenkin Burke-White 2004, s. 267–268. Ihmisoikeuksien kunnioittamisen tavoite voi myös toimia pontimena aseelliseen interventioon toisessa valtiossa, joka ei kunnioita kansalaistensa ihmisoikeuksia. Ihmisoikeudet eivät siis ole absoluuttisesti rajoite valtioiden aggressiolle. Kynnys interventioon madaltuu, jos ihmisoikeuksien lisäksi valtio tavoittelee myös muita etuja.
[25] Honko 2017, s. 68; Rautiainen 2014, s. 131–133.
[26] Austin v. Yhdistynyt kuningaskunta 39692/09, 40713/09 ja 41008/09. Ks. myös Mouvement Raëlien Suisse v. Sveitsi, 16354/06. Vrt. A ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, 3455/05, Gillan ja Quinton v. Yhdistynyt kuningaskunta, 4158/05.
[27] Rautiainen 2014, s. 134.

Edita Publishing Oy 2021

EU:n perussopimuksien ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisältö ja tulkinta. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4.2 artiklassa todetaan kansallisen turvallisuuden säilyvän kunkin jäsenvaltion yksinomaisen toimivallan piirissä. Artiklan mukaisesti kansallisesta turvallisuudesta huolehtiminen lukeutuu valtion keskeisiin tehtäviin. Unionilla ei siis ole toimivaltaa kansallisen turvallisuuden alueella, mutta tämä ei tee unionin oikeudesta merkityksetöntä kansallisen turvallisuuden ja tiedustelun kysymyksissä. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö on osoittanut, että valtion on vedotessaan kansalliseen turvallisuuteen kytkeytyvään perusteeseen kyettävä osoittamaan kyseinen tarve todelliseksi[28]. Vaikka jäsenvaltioilla on toimivalta kansallisen turvallisuuden asioissa, ne eivät myöskään voi vapaasti määritellä käsitteen ulottuvuuksia ilman unionin toimielinten valvontaa[29].

Yleisellä tasolla perusoikeuksien rajoittaminen on unionin oikeuden piirissä katsottu hyväksyttäväksi valtion turvallisuuden ylläpitämiseksi. Tämän intressin toteuttamiseen lukeutuu oikeuskäytännön mukaisesti muun muassa kansainvälisen vakavan järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin torjunta.[30] On myös huomioitava, että Euroopan sisäisten turvallisuusuhkien prioriteetit unionin tasolla ovat samankaltaiset kuin yksittäisten jäsenvaltioiden kuten Suomen. Näihin prioriteetteihin kuuluvat muun muassa terrorismin torjunta, rajaturvallisuus ja verkkorikollisuuden torjunta. Turvallisuuteen liittyvät kollektiiviset tavoitteet ja perusoikeudet eivät ole epäyhteensopivia unionin oikeuden tasolla, mutta samanaikaisesti valtiot eivät voi poiketa perus- ja ihmisoikeuksien täysimääräisestä kunnioittamisesta kansalliseen turvallisuuteen vedoten.[31] Tiedustelutoiminnan kannalta EU-oikeudesta ei seuraa mitään suoria esteitä kyseisen toiminnan järjestämiselle valtiossa, mutta kuten EUT:n oikeuskäytännöstä käy ilmi, unionin oikeuden ja kansallisen turvallisuuden väliset yhteydet vaikuttavat etenkin epäsuorasti kansallisen turvallisuuden käsitteen välityksellä tiedustelun järjestämisen reunaehtoihin.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tahollaan todennut valtioilla olevan laaja harkintamarginaali kansalliseen turvallisuuteen ja tiedusteluun liittyvissä asioissa[32]. EIT:n kanta on kiteytettävissä siten, että se katsoo valtioiden olevan itse parhaassa asemassa arvioimaan sitä, mitkä toimet ovat tarpeellisia kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. EIT:n tehtäväksi jää tällöin toimenpiteiden lakiperustan, välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointi. Euroopan neuvoston ihmisoikeusdoktriinin, sellaisena kuin EIT sitä tulkitsee, voidaan katsoa siis suhtautuvan tiedusteluun osana kansallisen turvallisuuden kokonaisuutta myönteisesti, joskaan ei ilman tiedustelutoimintaan ja kansallisen turvallisuuden argumentaatioon kuuluvien riskien huomioimista.[33] Esimerkiksi terrorismin kohdalla on kyse vakavasta yhteiskuntaan kohdistuvasta uhkasta, mutta demokraattiset ja oikeusvaltiolliset yhteiskunnat eivät voi vastata tähän uhkaan varomattomasti. Varomattomasti kansallista turvallisuutta ihmisoikeuksien kustannuksella painottavan reaktion uhkana on oman demokraattisen yhteiskunnan perustavien arvojen rapautuminen.[34]

[28] HE 198/2017 vp, s. 23–24; Asia C-300/11 ZZ; Asia C-615/10 Insinööritoimisto InsTiimi, kohta 35; Asia C-284/05 komissio v. Suomi, kohdat 45, 47, 49.

[29] HE 198/2017 vp, s. 35; Asia C-601/15 J.N., kohdat 65–66.

[30] Asia C-145/09 Tsakouridis, kohdat 46–47; Asia C-419/24 WebMind, kohta 76; Yhdistetyt asiat C-539/10 ja C-550/10 P Al-Aqsa, kohta 130; Yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P Kadi ja Al-Barakaat, kohta 363.

[31] COM (2015) 185 (final), 13.5.2015, s. 11–12; Yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12 Digital Rights, kohta 42, Al-Aqsa, kohta 130, Kadi ja al-Barakaat, kohta 363; Tsakouridis, kohta 47.

[32] Honko 2017, s. 13; Lohse – Viitanen 2019, s. 132.

[33] Lohse – Viitanen 2019, s. 17–18; Klass ja muut v. Saksa, 5029/71, kohdat 49–50; Zakharov v. Venäjä, 47143/96, kohta 232; Weber ja Saravia v. Saksa, 54934/00, kohta 106; Kvasnica v. Slovakia, 72094/01, kohta 80; Kennedy ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, kohdat 153–154. EIT:n yleisenä linja on kiteytettävissä ajatukseen siitä, että turvallisuusintressit eivät saa heikentää demokraattisen valtiojärjestelmän ja vapaan yhteiskunnan perusteita. Leander v. Ruotsi, 9248/81, kohta 60, Lambert ja muut v. Ranska, 46043/14, kohta 31.

[34] Jung 2007, s. 98; Honko 2017, s. 19–20.

Edita Publishing Oy 2021

Zakharov-ratkaisussaan EIT on todennut, että kansallisen turvallisuuden käsitettä on vaikea määritellä tyhjentävästi etukäteen[35]. Samaisesta ratkaisusta on myös löydettävissä EIT:n kansallisen turvallisuuden käsitteen soveltamiselle asettamia rajoituksia. Kansallisen turvallisuuden perusteella hallinnolle osoitettu valta ei saa olla rajoituksetonta ja lainsäädännön on kyettävä osoittamaan ne viranomaistahot, jotka ovat oikeutettuja käyttämään kansalliseen turvallisuuteen perustuvia toimivaltuuksia. Tiedustelun kohdalla tämä tarkoittaa tietenkin tiedusteluvaltuuksia. Kansallista turvallisuutta koskevan sääntelyn on otettava huomioon tavoiteltu hyväksyttävä tarkoitusperä sekä yksilöiden suoja hallinnon mielivaltaa vastaan.[36]

Näiden vähimmäisvaatimuksien ilmaisemisesta huolimatta *Iain Cameron* on suunnannut kritiikkiä EIT:n lähestymistapaa kansallisen turvallisuuden epämääräisyyden hyväksyntää kohtaan. Cameronin mukaan käsitteen jääminen epäselväksi on haitannut tiedustelupalvelujen toiminnan tehokasta valvontaa. Myöskään EIS:n esityöt eivät tarjoa apua siihen, miten sopimuksen viitekehyksessä kansallisen turvallisuuden käsitettä tulisi tulkita.[37] Yleisesti ottaen käsitteen alle katsotaan kuuluvan ainakin sotilaallinen maanpuolustus, terrorismintorjunta ja laittoman tiedustelutoiminnan torjunta. Käsitteen sisällön varsinainen määritteleminen on kuitenkin tietoisesti jätetty valtioille, koska on lähes mahdotonta tyhjentävästi listata ennakkoon kaikki sen alaisuuteen kuuluvat uhkaperusteet.[38]

Käsitteen epämääräisyydestä seuraa se, että se jättää valtion hallinnolle mahdollisuuden määritellä kansallisen turvallisuuden vallitsevan tilanteen ja ajankohtaisten poliittisten intressien mukaisesti.[39] Kansallisvaltion suvereniteetin ja kansallisen turvallisuuden välisestä kiinteästä siteestä johtuen EIT ei myöskään ole lähtökohtaisesti ollut halukas kyseenalaistamaan valtioiden argumentaatiota siitä, että EIS:ssa turvatun oikeuden rajoittaminen on tapahtunut kansalliseen turvallisuuteen perustuen.[40]

2.3 KANSALLINEN TURVALLISUUS JA KÄSITTEEN YDINSISÄLTÖ

Kansallisen turvallisuuden ylläpitäminen ja sen uhkien torjuminen kuuluvat valtion keskeisiin tehtäviin. Yleisesti kuvailtuna kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen voidaan sanoa tarkoittavan valtion olemassaolon jatkuvuuden turvaamista, mikä sisältää valtion elintärkeiden etujen ja rakenteiden suojaamisen[41]. Valtiolla on tiettyjä perustavanlaatuisia arvoja, kuten oman olemassaolonsa ja alueellisen koskemattomuutensa turvaaminen, suvereniteettinsa ylläpitäminen ja kansan olemassaolon suojaaminen. Kansallisen turvallisuuden voidaan suppeimmillaan tulkita tarkoittavan näiden arvojen ylläpitämistä. Sama voidaan muotoilla myös siten, että kansallinen turvallisuus tarkoittaa näitä valtion perusarvojen toteutumista vaarantavien uhkien ja esteiden torjuntaa. Vaikka kansallista turvallisuutta voidaan hyvällä syyllä pitää yhtenä valtion perusominaisuuksista, käsitteenä se on silti kansallisen aikaan ja paikkaan sidottu. Kansallinen turvallisuus käsitteenä on käynyt läpi erilaisia vaiheita valtioiden ja arvojen kehityksen, poliittisten muutoksien ja teknologisten saavutusten vaikutuksesta[42].

---

[35] Zakharov v. Venäjä, kohta 247. Ks. myös esimerkiksi Kennedy ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, kohta 159; Esbester v. Yhdistynyt kuningaskunta, 18601/91.
[36] Honko 2017, s. 24; Zakharov v. Venäjä, kohta 247; Malone v. Yhdistynyt kuningaskunta, 8691/79, kohta 67.
[37] Cameron 2000, s. 49–51; Honko 2017, s. 13–14.
[38] HE 198/2017 vp, s. 20; Al-Nashif v. Bulgaria, 50963/99, kohta 121.
[39] Campbell 2014, s. 234.
[40] Honko 2017, s. 24–25. Yksi poikkeus tähän käytäntöön on kuitenkin ratkaisussa Rotaru v. Romania, 28341/95, erityisesti tuomari Wildhaberin ratkaisua puoltava mielipide, johon kuusi muuta tuomaria liittyivät.
[41] Lonka ym. 2020, s. 11; Pöysti 2019, s. 5.
[42] Muotoutumisesta huolimatta käsitteen peruselementit pysyvät samoina: muun muassa maanpuolustus, ja Suomen tapauksessa siihen liittyen asevelvollisuus, ovat lainsäädännön näkökulmasta perinteisiä kansallisen turvallisuuden osia, jotka osoittavat käsitteen historialliset juuret. Muotoutumisessa voidaankin katsoa olevan kyse painopisteiden muutoksista, jotka vasta pitkällä aikavälillä näyttäytyvät havaittavina muutoksina kansallista turvallisuutta koskevissa ajattelutavoissa. Käsitteen ydin kuitenkin säilyy muuttumattomana: vaikka kylmän sodan aikainen tai nykyisen, kansainvälisen terrorismin värittämän, kansallisen turvallisuuden muoto sisältää esimerkiksi ensimmäistä maailmansotaa edeltäneelle ajattelulle täysin vieraita elementtejä, ajatus valtion ole-

Edita Publishing Oy 2021

Aina kansallisen turvallisuuden suhde mainittuihin valtion perusarvoihin ei kuitenkaan ole niin suoraviivainen kuin voisi kuvitella. Esimerkiksi Virossa suvereniteettidiskurssi johti ristiriitaan valtion alkaessa integroitua ylikansalliseen ja kansainväliseen yhteistyöhön NATO- ja EU-jäsenyyden myötä. Näiden jäsenyyksien yhtenä merkittävänä taustatekijänä oli valtion turvallisuustilanteen kohentaminen. Samanaikaisesti näihin jäsenyyksiin kuului valtion suvereniteetin kaventaminen, minkä väitettiin heikentävän sen kansallista turvallisuutta rajoittuvan itsemääräämisoikeuden vuoksi.[43]

EIS:n puitteissa tarkasteltuna alueellisen koskemattomuuden, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, valtion taloudellisen hyvinvoinnin ja rikollisuuden torjunnan suhde kansallisen turvallisuuden käsitteeseen ei myöskään ole mutkaton. EIS:n 8 artiklassa nämä valtion perustavanlaatuiset arvot ovat kirjattuina kansallisen turvallisuuden ohella erillisinä rajoitusperusteina. Tämän seurauksena on oletettava, että niiden sisällön on oltava jossain määrin eriävä kansallisen turvallisuuden sisällöstä, sillä muuten niiden kirjaamisella erillisiksi rajoitusperusteisiksi ei olisi merkitystä. Todellisuudessa käsitteiden väliset osittaiset päällekkäisyydet ovat kuitenkin mahdollisia ja esimerkiksi alueellisen koskemattomuuden voidaan katsoa kuuluvan läheisesti kansallisen turvallisuuden alaan kuuluvien intressien suojaamiseen.[44] Samanaikaisesti on syytä todeta, että jotkin teot, kuten vakoilu ja terrorismi, eivät välttämättä kohdistu alueelliseen koskemattomuuteen, jota perinteisesti tulkitaan kansallisen turvallisuuden ydinsisältöön kuuluvaksi[45].

Valtion suvereniteetin, alueellisen koskemattomuuden sekä kansan olemassaolon ja hyvinvoinnin kaltaisia valtion perusintressejä ei tule käsittää irrallisina valtion perustuslaillisesta muodosta: demokraattisen oikeusvaltion olemassaolonsa turvaamisen tulee sisältää itseisarvoisesti sen demokraattisen valtiomuodon ja perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen ylläpitämisen. *Barakin* mukaan kansallisen turvallisuuden voidaan katsoa kuuluvan kiinteästi oikeusvaltion rakenteeseen. Demokraattisessa oikeusvaltiossa kansallisen turvallisuuden käsite sisältää yksilön oikeuksien ja oikeusvaltiollisten periaatteiden kunnioittamisen.[46] Demokraattinen yhteiskuntajärjestys ja instituutiot ovat yhteisön ja yksilöiden turvallisuuden perusta[47]. Lisäksi tätä ajatusta voidaan laajentaa siten, että kansallisen turvallisuuden ei katsota ainoastaan ottavan huomioon demokratian, oikeusvaltiolliset periaatteet ja yksilön perus- ja ihmisoikeudet, vaan myös aktiivisesti suojaavan niiden toteutumista torjumalla uhkia, jotka kohdistuvat demokraattisen oikeusvaltion rakenteisiin (kuten terrorismi ja erilaiset hybridivaikuttamiskeinot). Terveen kriittinen suhtautuminen kansallisella turvallisuudella argumentointiin on kuitenkin suositeltavaa, koska käsitteeseen liittyy aina poliittinen riski poliittisten etujen ajamisesta. Varsinkin pitkällä aikavälillä poliittisten etujen painottuminen rapauttaisi valtion demokraattisia ja oikeusvaltiollisia perusteita.[48] Eettiseltä perustaltaan tiedustelutoiminta ja muut kansallisen turvallisuuden toimet ovat lähtökohtaisesti neutraaleita, mikä tarkoittaa, että tiedonhankinnan päämäärä jokaisessa yksittäisessä tapauksessa määrittelee tiedonhankinnan eettistä hyväksyttävää. Tämä toteamus liittyy läheisesti tiedustelun politisoitumisen tai mielivallan riskiin: hyväksyttävään tarkoitusperään luotuja keinoja on mahdollista käyttää myöhemmin toisenlaisiin, vähemmän hyväksyttäviin tarkoitusperiin.[49]

Valtion itsepuolustustahto suuntautuu sen perusintressien suojaamiseen kaikilta erilaisilta uhkilta, olivat ne sotilaallisia tai ei-sotilaallisia, suoria tai epäsuoria[50]. Ei-sotilaalliset uhkat voivat pyrkiä luo-

---

massaolon turvaamisesta sen kriittisten intressien puolustamisen kautta on aina ollut lähtökohtana. Ks. Lonka ym. 2020, s. 11–12.

[43] Kuus 2002, s. 393–394.

[44] Cameron 2000, s. 54; Campbell 2014, s. 240–241. Poikkeuksena alueellisen koskemattomuuden osalta Piermont v. Ranska, 15773/89 ja 15774/89.

[45] HE 202/2017 vp, s. 8–12; HE 203/2017 vp, s. 9–12.

[46] Barak 2008, s. 497, 504; Honko 2017, s. 16–17.

[47] HE 198/2017 vp, s. 36.

[48] Lustgarten – Leigh 1994, s. 7–9, 20–23, 29–30.

[49] Rule 2007, s. 42.

[50] Lustgarten – Leigh 1994, s. 5–6.

Edita Publishing Oy 2021

maan epävarmuutta tai levottomuutta valtion alueella ja epäsuorat uhkat voivat liittyä muun muassa jonkin valtion taloudelle tärkeän resurssin saatavuuteen. Kansallisen turvallisuuden oikeutus rajoittaa vapautta perustuu juuri näiden perusintressien painoarvoon, mutta on syytä huomata, että näiden perusintressien suojaaminen ei tyhjenny ainoastaan kansallisen turvallisuuden sotilaalliseen merkitykseen.[51]

Kansallisen turvallisuuden alan laajentuminen on havaittavissa esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden turvallistamisessa, kun järjestäytynyt rikollisuus kasvaa ja kehittyy voimakkaasti sekä kansainvälistyy. Järjestäytyneen rikollisuuden käsitteeseen on myös lyötävissä epämääräisyyden leima, tai ainakin sen sisällön yksityiskohdista ei vallitse täyttä yksimielisyyttä.[52] Järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluvia henkilöitä määritellään eri kriteereillä Suomessa esimerkiksi poliisissa ja Rikosseuraamuslaitoksessa. Rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä on säädetty järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisesta, joka on myös rangaistuksen koventamisperuste. Lisäksi on olemassa kansainvälisiä kriteereitä, kuten järjestäytyneen rikollisuuden vastainen YK:n yleissopimus (ns. Palermon sopimus, SopS 18–20/2004). Järjestäytyneen rikollisuuden ja turvallisuuden välisessä suhteessa on myös ihmisoikeusulottuvuus, sillä valtiolla on velvollisuus estää rikoksia, eli positiivinen velvollisuus turvata oikeutta elämään ja turvallisuuteen[53]. Samalla tässä esimerkissä käy ilmi yleisen ja kansallisen turvallisuuden välisen rajanvedon hälventyminen[54].

Suurimmaksi osaksi kylmän sodan aikakaudella kansallisen turvallisuuden käsite ymmärrettiin etenkin sotilaallisessa merkityksessä, jossa uhkat muodostuivat toisista valtiollisista toimijoista. Toisin sanoen kansallisen turvallisuuden uhkat hahmotettiin ennen kaikkea valtion suvereniteettiin kohdistuneina suorina sotilaallisina hyökkäyksinä. Maailmansotien jälkeisessä maailmassa valtion turvallisuuden läheistä kiinnittymistä sotilaallisiin uhkiin ei voi pitää yllättävänä, kuten ei myöskään uhkaprofiilin laajentumista erilaisiin epäsuoran toiminnan ja ei-valtiollisten toimijoiden muotoihin kylmän sodan jälkeisessä maailmassa esimerkiksi tuhoisien terrori-iskujen seurauksena. Kansallinen turvallisuus on kiinteästi kytköksissä poliittiseen ulottuvuuteen ja siten etuoikeus sen prioriteettien ja uhkien määrittelemiseen ja ilmaisemiseen eri ajankohdissa ja maailmantilanteissa kuuluu valtion poliittiselle johdolle.[55]

3 KANSALLINEN TURVALLISUUS JA TIEDUSTELULAINSÄÄDÄNNÖN VALMISTELU

3.1 TIEDUSTELULAINSÄÄDÄNNÖN TAUSTA

Kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen kohdistuvat uudet haasteet toimivat merkittävinä vaikuttimina tiedustelulainsäädännön tarpeellisuuden perusteluissa. Suomen kansainvälisen aseman ja sisäisen turvallisuustilanteen vakautta korostettiin, mutta samalla yleisen kansainvälisen turvallisuusympäristön katsottiin muuttuneen epävakaammaksi. Suomen terrorismitilanteen katsottiin myös muuttuneen vakavammaksi, mikä on tietenkin kytköksissä kansainvälisiin kehityskulkuihin. Myöskään Suomen kyberturvallisuutta koskevan lainsäädännön ei katsottu olleen mukautunut muuttuneisiin ja haastavampiin vaatimuksiin. Monet yhteiskunnan kriittiset toiminnot ovat muuntuneet aiempaa

[51] Cameron 2000, s. 43–44.
[52] Campbell 2014, s. 229–233. Ks. yleisesti turvallistumisen käsitteestä Lohse 2013, s. 346–350; rajaturvallisuuden käsitteen turvallistumisesta Heiskanen 2013, s. 23–24, 743–748.
[53] Osman v. Yhdistynyt kuningaskunta, 23452/94, kohta 115.
[54] Cameron 2000, s. 69.
[55] Campbell 2014, s. 234.

Edita Publishing Oy 2021

verkkopohjaisemmiksi ja toisiinsa kiinnittyneimmiksi, mikä on asettanut merkittävän osan näistä toiminnoista alttiiksi tietoverkkojen kautta tehtäville hyökkäyksille.[56]

Sisäisen turvallisuuden selonteossa rajan sisäisten ja ulkoisten uhkien välillä todettiin hälventyneen ja uhkien luonteen katsottiin muuttuneen monimutkaisemmiksi ja dynaamisiksi. Näiden tekijöiden katsottiin johtaneen ennakoitavuuden heikentymiseen. Arvion mukaan kansainväliseen turvallisuustilanteeseen ei ole odotettavissa muutosta parempaan suuntaan lähivuosina.[57] Ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden raja on menettänyt merkitystään johtuen etenkin digitalisaation etenemisestä ja tietotekniikan kehityksestä. Suurtakin vahinkoa aiheuttavien iskujen toteuttaminen ei enää vaadi edellä mainituista syistä johtuen suuria fyysisiä resursseja, jotka ennen rajoittivat uhkan muodostavien toimijoiden joukon lähes täysin valtiollisiin toimijoihin.[58] Uhkien muuttuminen vaikeammiksi ennakoida ja samanaikaisesti yhteiskunnan kriittisten toimintojen muuttuessa aiempaa haavoittuvammiksi uhkien ennaltaehkäisemisen arvo on korkea[59].

Tiedustelusääntelyn tehtäväksi katsottiin viranomaisten ja poliittisen johdon ennakointikyvyn kohentaminen. Kansallisen turvallisuuden viranomaisten tehtävänkuvan ydin on kansallista turvallisuutta ja kansallisia intressejä vaarantavien uhkien ennaltaehkäiseminen ja torjunta. Tämän tehtävän täyttäminen edellyttää kykyä saada tietoa tällaisen uhkan muodostamiseen kykenevistä toimijoista, näiden toimijoiden aikeista ja voimavaroista. Näiden tietojen avulla turvallisuusviranomaiset pystyvät ennakoimaan uhkan muodostavien toimijoiden suunnitelmia ja toimintatapoja, varsinkin kun kansallisen turvallisuuden uhkiin liittyy yhä useammin valtioiden rajat ylittäviä elementtejä. Juuri tällaista tiedonhankintaa ja toimintakykyä varten tiedustelun on katsottu olevan välttämätön työkalu myös länsimaisille demokraattisille oikeusvaltioille ja niiden turvallisuusviranomaisille. Tämä näkemys tiedustelun välttämättömyydestä ilmaistiin myös Suomen tiedustelulainsäädännön valmistelussa.[60] Kyberturvallisuuden ja hybridivaikuttamisen kaltaisten ilmiöiden korostumisesta katsottiin seuraavan myös kansainvälisen tiedusteluyhteistyön merkityksen kasvu.[61]

3.2 KANSALLISEN TURVALLISUUDEN KÄSITTEEN MUOTOILEMINEN TIEDUSTELULAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

Tarkkuus ja täsmällisyys ovat keskeisiä ominaisuuksia oikeus- ja säädöskielelle erityisesti oikeusturvan toteutumisen ja hallinnon mielivallan riskin rajoittamisen tarpeista johtuen[62]. Näiden kahden päämäärän merkityksen voidaan katsoa korostuvan entisestään kansallisen turvallisuuden käsitteen kontekstissa, jonka alaisuuteen kuuluu tiedustelun kaltaista salaista toimintaa, johon sisältyy luontainen väärinkäytön riski. Täsmentämättömät attribuutit ovat oikeuskielen näkökulmasta ongelmallisia[63]. Tiedustelulainsäädännön valmistelun aikana eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti lausunnossaan

[56] HE 202/2017 vp, s. 9–10; HaVM 30/2018 vp, s. 9. Tiedustelulainsäädännön valmistelu oli aloitettu jo ennen Turussa tapahtunutta terroristista puukkoiskua, joten kyseisellä iskulla ei voida katsoa olleen merkittävää vaikutusta lainsäädännön syntyyn. Isku on mainittu valmistelun aikana ulkoasiainvaliokunnan lausunnossa, jossa todettiin terrorismin siirtyneen lähemmäs suomalaistakin yhteiskuntaa (UaVL 3/2018 vp, s. 5). Kansainvälisesti tarkasteltuna terrori-iskujen ja kasvaneiden tiedustelu- ja turvallisuusvaltuuksien yhteys on selkeästi nähtävissä 9/11-iskujen jälkeisessä Yhdysvalloissa.

[57] HE 198/2017 vp, s. 36; HE 202/2017 vp, s. 9.

[58] Cameron 2000, s. 40; HE 202/2017 vp, s. 6–12; HE 203/2017 vp, s. 5–6. Kybertoimintaympäristössä tapahtuvalla toiminnalla voidaan tehostaa sotilaallista voimankäyttöä kohdistamalla esimerkiksi taloudellista tai poliittista painostusta kohteeseen tai levittämällä disinformaatiota. Sen lisäksi, että erilaiset hybridivaikuttamiskeinoilla voidaan korvata tai tukea sotilaallisia voimakeinoja, sotilaallisten uhkien todettiin myös saaneen uudenlaisia, epäsymmetrisiä piirteitä (HE 203/2017 vp, s. 9). Hybridivaikuttamiskeinoista ks. Lohse – Viitanen 2019, s. 49–50.

[59] Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta VNS 5/2016 vp, s. 11–13; Tiedonhankintalakityöryhmän mietintö 2015, s. 18–20; HE 202/2017 vp, s. 6.

[60] HE 202/2017 vp, s. 6, 9–10; VNS 5/2016 vp, s. 7.

[61] Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko VNS 6/2016 vp, s. 27–28.

[62] Puurunen 2017, s. 348–349.

[63] Puurunen 2017, s. 374.

Edita Publishing Oy 2021

huomiota siihen, ettei *kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan* käsite saa jäädä epäselväksi tiedustelulainsäädännössä[64]. Tiedustelua edeltäneestä sääntelystä esimerkkinä toimii ilmaisun *sotilaalliset voimakeinot* määrittelemisen tarve säädettäessä laista puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta[65].

Käsitteellä ”kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta” tarkoitetaan kansanvaltaista valtiota yhteiskuntajärjestystä, maanpuolustusta, yleisvaarallista ja suuren ihmisjoukon henkeä ja terveyttä tai yhteiskunnan ja valtion kriittisiä toimintoja tai kansallista huoltovarmuutta uhkaavaa toimintaa. Valtionjohdon ja yhteiskunnan ydintoiminnoista huolehtivien tahojen on kyettävä hoitamaan tehtävänsä ilman ulkoista, tarkoituksenmukaista häirintää. Yllä mainitun käsitteen alle on siis ainakin sijoitettavissa kansainvälinen terrorismi, radikalisoituminen, joukkotuhoaseisiin liittyvät CBRN-uhkat sekä erilaiset kansainvälistä rauhaa uhkaavat toiminnan muodot. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta voi siis toteutua väkivallan ohella erilaisina tietoverkon kautta toteutettavilla iskuilla, jotka voivat kuulua niin valtiollisen hybridivaikuttamisen ja epäsymmetrisen sodankäynnin kuin ei-valtiollistenkin toimijoiden työkaluihin.[66]

Edellytyksenä uudessa PL 10.4 §:ssä tarkoitetulle kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavalle toiminnalle on se, että toiminnalla on oltava jokin kytkös Suomeen ja Suomen kansalliseen turvallisuuteen, vaikka itse toiminta ei maantieteellisesti sijoittuisikaan Suomen alueelle[67]. Muihin yksityisyyden suojan rajoitusperusteisiin verraten kansallinen turvallisuus poikkeaa siinä, että se irtautuu rikosperusteisuuden vaatimuksesta. Rikosperusteisuuden sijaan kansalliseen turvallisuuteen nojaavassa luottamuksellisen viestin suojan rajoittamisessa on kyse uhkaperusteisuudesta[68]. Kyse voi olla toiminnasta, joka voisi edetessään täyttää rikoksen tunnusmerkit, mutta johon ei vielä ole mahdollista kohdistaa konkreettista rikosepäilyä. Kyse voi myös olla toiminnasta, joka ei edes edetessään olisi rikos. Tällaista toimintaa voi kuulua esimerkiksi vieraan valtion tiedustelupalvelun lailliseen toimintaan Suomessa. Muita täysin rikosperusteisuudesta irtaantuneita tiedustelun kohteita voi muodostua muun muassa levottomuuksista sellaisten valtioiden alueelle, jotka ovat jollain tavalla olennaisia Suomen kansallisen turvallisuuden kannalta.[69]

Siviili- ja tietoliikennetiedustelulakien sisällöltään yhtenevät kohdesäännökset PolL 5 a 3 § ja TtStL 3 § sekä sotilastiedustelua koskevan SotTiedL 4.2 § ovat säädöstasolla keskeisimmät kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa toimintaa määritteleviä säännöksiä. Nämä säännökset eivät kuitenkaan varsinaisesti määrittele, mitä ilmaisulla ”kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta” tarkoitetaan, vaan ne luettelevat esimerkkejä tällaisesta toiminnasta. Niiden tarkoituksena on rajata mahdollisimman täsmällisesti ne toimintamuodot, joihin tiedustelua saa kohdistaa. Mainituista säännöksistä ei ole myöskään mahdollista johtaa merkityksiä ilmaisun ”kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta” osille, eli kansalliselle turvallisuudelle ja vakavalle uhkalle.

Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta rakentuu ilmaisuna kahden käsitteen – ”kansallinen turvallisuus” ja ”vakava uhka” – varaan. Vaadittaessa tämän ilmaisun sisällöltä selkeyttä samaisen vaatimuksen täytyy koskea myös näitä kahta käsitettä. Perustuslakivaliokunta on katsonut käsitteiden ”vakava uhka” ja ”kansallinen turvallisuus” olevan laaja-alaisia ja niiden soveltamisessa on otettava huomioon eurooppalaisesta oikeuskäytännöstä nousevat vaatimukset salaiselle tiedonhankinnalle. Näihin vaatimuksiin kuuluvat viranomaisten tiedusteluvaltuuksien käyttöön kohdistuva tuomioistuinkontrolli (lupamenettely), riippumaton ja itsenäinen valvonta, oikeusturvan toteutuminen tuomioistuimessa ja tietosuojan perusteiden noudattaminen. Koska PL 10 §:n muutoksessa oli kyse merkittä-

[64] EOAK/5048/2016, s. 3.
[65] Puurunen 2017, s. 374; PeVL 10/2005 vp, s. 3; PeVL 23/2005 vp, s. 2.
[66] HE 198/2017 vp, s. 35–36; Lohse – Viitanen 2019, s. 43–44.
[67] HE 198/2017 vp, s. 36; HaVL 7/2018, s. 4.
[68] Lohse – Viitanen 2019, s. 74–76.
[69] HE 198/2017 vp, s. 36; HaVL 7/2018 vp, s. 4. Vaikka kansallinen turvallisuus ymmärretään lähtökohtaisesti yhteiskunnan tai suuren ihmisyhteisön kontekstissa, esimerkiksi yksittäisiin valtionjohdon henkilöihin kohdistuvat uhkat voidaan joissain tapauksissa tulkita myös kansallisen turvallisuuden piiriin.

Edita Publishing Oy 2021

västä poikkeamisesta rikosperusteisesta tiedonhankinnasta, perustuslakivaliokunta katsoi oikeusturvatakeisiin ja tiedustelun valvontaan kohdistuvat vaatimukset erityisen tärkeiksi. Näiden vaatimuksien arvo korostuu siitä syystä, että PL 10.4 §:n kansallista turvallisuutta koskeva rajoituslauseke ei tietenkään ole tulevaisuudessa sidottu yksinomaan tiedusteluun.[70]

Tiedustelulainsäädäntö muodosti merkittävän muutoksen kansallisen turvallisuuden käsitteen asemalle suomalaisessa oikeudellisessa ajattelussa. Siksi onkin aiheellista kysyä, miksi tiedustelulait aiheuttivat tämän muutoksen. Miksi niiden yhteydessä oli pakko vedota suoraan kansallisen turvallisuuden käsitteeseen, kun sitä ei ole aikaisemmin sääntelyn yhteydessä tarvinnut tehdä?[71] Ensinnäkin tiedustelussa on kyse kattavasta kokonaisuudesta, joka kansallisen turvallisuuden piirteitä noudattaen ei rajoitu enää selkeästi yhden viranomaisen tai toimialan piiriin[72]. Lisäksi tiedustelutoiminta ei ole ei ole yhteensopiva rikostiedustelun ja rikostorjunnan kanssa, mutta sitä ei voi sijoittaa myöskään puhtaasti maanpuolustuksen alaan. Kyse on siis aivan omanlaisesta toiminnastaan, jossa yhdistyvät salaisen tiedonhankinnan keinot maanpuolustuksen ja kansallisen turvallisuuden ylläpidon epätäsmällisempiin uhkakuviin ja tiedonhankintatarpeisiin.[73]

Keskeisimpänä tiedustelulainsäädännön ja kansallisen turvallisuuden käsitteen aiheuttamana oikeudellisena seurauksena voidaan hyvällä syyllä pitää perustuslain muutosta, mutta toinen kiinnostava muutos tapahtui suojelupoliisin roolissa, jossa kansallinen turvallisuus nousi selkeämmin hallitsevaan asemaan. Suojelupoliisi muuttui selkeämmin turvallisuusviranomaisesta siviilitiedustelupalveluksi. Roolin muutoksen seurauksena suojelupoliisin esitutkintavaltuudet katsottiin tarpeelliseksi poistaa.[74] Silti kansallisen turvallisuuden suojaaminen on kuulunut jo aiemminkin suojelupoliisin tehtäviin, vaikka sitä ei ole lain tasolla erikseen ilmaistukaan.[75] Suojelupoliisin tiedonhankinta ulkomailta nojasi ennen sen muuttumista tiedustelupalveluksi vahvasti kansainvälisen tiedusteluyhteistyön, avointen lähteiden tiedustelun ja yhdysmiestoiminnan varaan. Kansainvälinen tiedusteluyhteistyössä on kyse luonteeltaan erilaisesta toiminnasta kuin rikostorjuntaa palvelevissa kansainvälisissä yhteistyömekanismeissa.[76] Suojelupoliisin asema kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien torjunnasta vastaavana viranomaisena siis selkiytyi ja vahvistui tiedustelulainsäädännön myötä. Kansallisen turvallisuuden viranomaisena sen tehtävänä on ylläpitää valmiuttaan torjua uhkia, jotka voivat vaarantaa yhteiskunta- ja valtiojärjestystä sekä sisäistä ja ulkoista turvallisuutta. Turvallisuuden haasteet ovat muuttuneet entistä kansainvälisemmiksi ja teknologian myötä moniulotteisimmiksi, minkä johdosta suojelupoliisin tiedonhankintakyvyn katsottiin heikentyneen merkittävällä tavalla.[77]

3.3 PERUSTUSLAIN MUUTOS JA KANSALLINEN TURVALLISUUS

Kansallisen turvallisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien välinen suhde on valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä. Tiedustelulainsäädännön säätäminen tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä edellytti perustuslain muuttamista PL 10 §:n osalta. Perustuslain erityinen asema oikeusjärjestyksen perustana perustuu osin sen jatkuvuuteen. Perustuslaillisuus on keskeinen osa oikeusvaltion ydintä, ja osana

[70] PeVM 4/2018 vp, s. 8.

[71] Aiemmasta lainsäädännöstä voidaan nostaa esiin kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista alueiden käytössä ja kiinteistönomistuksissa koskevan lainsäädännön valmistelu. Kyseisen lainsäädännön valmistelussa kansallinen turvallisuus -termi on luonnollisesti näkyvissä, mutta käsitteenä sitä ei määritelty sen tarkemmin (ks. esim. lainsäädännön vaikutuksien arvioinnista HE 253/2018 vp, s. 41–42). Mainittu lainsäädäntö, toisin kuin tiedustelusääntely, ei myöskään koskenut kansalliseen turvallisuuteen kiinteästi kiinnittyvää toimintaa kuten tiedustelua. Kansalliseen turvallisuuteen liittyvien toimivaltuuksien tai perus- ja ihmisoikeuksien merkittävän rajoittamisen kannalta tiedustelulainsäädännön on katsottava olevan omassa luokassaan.

[72] Lonka ym. 2020, s. 9.

[73] Lohse – Viitala 2019, s. 37–50.

[74] Lohse – Viitala 2019, s. 218–222.

[75] HaVM 30/2018 vp, s. 46.

[76] Tiedonhankintalakityöryhmän mietintö 2015, s. 31; HE 202/2017 vp, s. 35.

[77] HaVM 30/2018 vp, s. 8.

Edita Publishing Oy 2021

perustuslakia perusoikeussäännökset ovat saaneet perustuslain säännöksille tyypillisen erityisen pysyvyyden ominaisuuden[78]. Ei voida myöskään pitää yleisesti ottaen suotavana, että perustuslakiin kohdistetaan muutoksia tavanomaisen lainsäädännön läpiviemiseksi. Tiedustelulainsäädännön yhteydessä tehty perustuslain muutos perustui oikeusministeriön työryhmän toteamukseen siitä, että PL 10.3 §:n vanha sanamuoto olisi todennäköisesti muodostanut esteen luottamuksellisen viestin suojan rajoittamiselle tavoiteltujen tiedusteluvaltuuksien laajuuden vaatimin edellytyksin[79]. Tämä toteama osaltaan alleviivasi rikosperusteisen salaisen tiedonhankinnan ja uhkaperusteisen tiedustelun merkittävää oikeudellista eroavaisuutta[80].

Perustuslain muuttamisessa käytettävästä säätämisjärjestyksestä on säädetty PL 73 §:ssä ja sen toinen momentti sisältää vaihtoehdon käyttää kiireellistä säätämisjärjestystä. Toisin kuin tavallisessa perustuslainsäätämisjärjestyksessä, kiireellisessä säätämisjärjestyksessä lakiehdotus voidaan hyväksyä ilman sen jättämistä lepäämään eduskuntavaalien yli. Kiireelliseksi julistaminen edellyttää viiden kuudesosan enemmistöä eduskunnassa, jonka jälkeen lakiehdotus on mahdollista hyväksyä kahden kolmasosan enemmistöllä.[81] Kiireellinen menettely tulisi säästää ainoastaan sellaisiin poikkeuksellisiin tilanteisiin, joissa jokin välttämätön syy oikeuttaa tämän tavallisesta säätämisjärjestyksestä poikkeavan menettelytavan käytön[82]. Tiedustelulainsäädännön yhteyteen kuuluneessa PL 10 §:n muuttamisessa päädyttiin käyttämään kiireellistä lainsäätämisjärjestystä, mutta kiireellisyys ei tässä tapauksessa perustunut perustuslain muuttamisen kiireellisyyteen jonkin selkeän ongelman korjaamiseksi, vaan se oli sidottu varsinaisen tiedustelulainsäädännön etenemiseen. Mikäli tiedustelulainsäädännön eteneminen olisi syystä tai toisesta hidastunut merkittävästi ja sen hyväksymisen aikataulu olisi siirtynyt eduskuntavaalien yli, myös perustuslain muuttamisen kiireellisyys olisi vähentynyt[83].

Vaikka turvallisuusympäristön muutoksia ja turvallisuusviranomaisten heikentynyt toimintakykyä käytettiin perustelemaan tiedustelulainsäädännön pikaista säätämistä ja siten perustuslain muutoksen kiireellisyyttä, mitään yksittäistä konkreettista uhkatekijää tai muuta ilmeistä syytä ei kiireellisen menettelytavan tarpeellisuudelle annettu[84]. Toisaalta korkealle asetetun viiden kuudesosan enemmistön vaatimuksen voidaan katsoa edellyttävän laajaa tukea niin menettelyn käytölle kuin tiedustelulainsäädännölle eduskunnassa.

Lainsäädännön valmistelussa tehtyjen valintojen myötä jäi yksityiskohtaisemmin testaamatta, miten perustusvaliokunta olisi tulkinnut tiedustelulainsäädännön ja silloisen PL 10.3 §:n yhteensopivuutta, vaikkakin valiokunta totesi tiedustelulainsäädäntöön liittyneen valtiosääntöoikeudellisia ongelmia aiemman perustuslain säännöksen kannalta[85]. Tiedustelumenetelmiin ja -toimivaltuuksiin olisi saatettu joutua tekemään muutoksia niiden yhdenmukaistamiseksi PL 10.3 §:n vaatimuksiin, mikä taas olisi

[78] Jyränki – Husa 2012, s. 79. Vaikka pysyvyyttä voidaan pitää korkeasti arvostettuna piirteenä perustuslain säännöksille, perustuslakivaliokunta on nostanut esiin, että perustuslain on vastattava valtiollista ja yhteiskunnallista todellisuutta (PeVM 5/2005, s. 2). Tiedustelulainsäädännön tarpeellisuuden keskeisenä argumenttina oli muuttunut turvallisuusympäristö ja Suomen nykyaikaisista vaatimuksista jälkeen jäänyt kyberturvallisuussääntely. Näillä argumenteilla on mahdollista esittää yhteiskunnallisen todellisuuden muuttuneen. Perustuslain muuttaminen ei kuitenkaan ollut edellytys tiedustelulainsäädännölle, vaan ainoastaan sen säätämiselle tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Tiedustelulainsäädännön pikainen voimaansaattaminen oli selkeä tavoite lainsäädännön valmistelusta saakka, joten ristiriita PL 10.3 §:n kanssa oli ratkaistava perustuslain säännöstä muuttamalla.

[79] OM 41/2016, s. 12–13.

[80] Ks. Venice Commission 2015, s. 10; European Union Agency for Fundamental Rights, s. 17.

[81] Perustuslainsäätämisjärjestyksestä tarkemmin ks. Husa – Pohjolainen 2014, s. 97–99.

[82] PeVM 5/2005 vp, s. 6; PeVM 10/2006 vp, s. 6. Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut tarpeelliseksi estää kiireellisen menettelyn vakiintumisen pääasialliseksi käytännöksi tavallisen menettelyn sijaan (PeVM 10/2006 vp, s. 6).

[83] HE 198/2017 vp, s. 40.

[84] PeVM 4/2018 vp, s. 10; PuVL 4/2018 vp, s. 6–7; UaVL 3/2018 vp, s. 4–6; HaVL 7/2018 vp, s. 20. Tämän voi katsoa kytkeytyvän siihen, ettei tiedustelulainsäädännölle ole ollut varsinaisesti estettä kolmeen vuosikymmeneen.

[85] PeVM 4/2018 vp, s. 11.

Edita Publishing Oy 2021

vuorostaan johtanut haluttua heikompien tiedusteluvaltuuksien säätämiseen[86]. Perustuslakivaliokunta hyväksyi ajatuksen siitä, että kiireelliselle menettelylle oli välttämätön ja pakottava tarve. Valiokunta myös katsoi kiireelliseen säätämisjärjestykseen sisältyvän korkean määräenemmistön vaatimuksen asettaneen riittävän kriteerin asian käsittelemiselle tavallisesta poikkeavassa järjestyksessä. Toisaalta perustuslakivaliokunta koki tarpeelliseksi korostaa valitun menettelytavan poikkeuksellisuutta, minkä vuoksi valiokunta ei tehnyt eduskunnan työjärjestyksen 53.5 §:n mukaista ehdotusta lakiehdotuksen julistamisesta kiireelliseksi.[87]

PL 10.4 §:n sisältämään kansallisen turvallisuuden käsitteeseen sisältyy soveltumisrajoituksia. Tiedonhankinta kansallisen turvallisuuden perusteella on mahdollista osoittaa ainoastaan erikseen osoitetuille kansallisen turvallisuuden viranomaisille ja tiedonhankinta voi kohdistua ainoastaan toimintaan, joka voi muodostua vakavaksi uhkaksi kansalliselle turvallisuudelle. Koska sääntelyn on tyhjentävästi kohdistettava toimivaltuudet tällaiseen toimintaan, sääntely ei voi mahdollistaa yleistä ja kohdentamatonta tietoliikenteen tiedustelua. Lisäksi tiedonhankinnalle asetettu välttämättömyyden ehto sallii perusoikeuden rajoittamisen vain silloin, kun muut, perusoikeutta vähemmän rajoittavat keinot eivät ole mahdollisia hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi. Siihen vetoaminen on mahdollista ainoastaan kansallisen turvallisuuden viranomaisille. Myös yleisten rajoitusedellytysten täyttymistä on noudatettava tarkasti. Perustuslaista seuraa tarve tulkita kansallista turvallisuutta suppeasti ja asettaa uhkan kynnys korkeaksi. Rajoitusperusteeseen vedottaessa on esitettävä perustelu sille, että kohteena oleva toiminta voi muodostua vakavaksi uhkaksi. Tiedonhankinnan perustelu on siis kyettävä esittämään erikseen jokaisessa yksittäistapauksessa, eikä kansallisen turvallisuuden käsitettä ole mahdollista käyttää yksilöimättömänä ja tarkentamattomana perusteena yksilön oikeuksien rajoittamiseen. Lisäksi viranomaisten on kyettävä perustelemaan, että tiedonhankinnalla on yksittäisessä tapauksessa mahdollista hankkia tehokkaasti tietoa tavoitteen saavuttamiseksi.[88] Toisin sanoen tiedustelun kohdistamisen hyväksyttävyyden edellytyksenä on, että sen voidaan hyvin perustein olettaa tuottavan kansallisen turvallisuuden suojaamisen kannalta hyödyllistä tietoa.

4 JOHTOPÄÄTÖKSET

Kansallisen turvallisuuden käsitteen merkityksellisyyden kasvuun ovat vaikuttaneet niin kansainväliset epävakaudet ja kriisit, suurvaltasuhteiden kasvavat jännitteet sekä teknologian kehityksen aiheuttamat muutokset ja haasteet yhteiskunnille. Kansalliseen turvallisuuteen sisältyy tärkeitä suojattavia kollektiivisia etuja, mutta kansallisen turvallisuuden korostuminen – yhdistettynä sen epämääräiseen sisältöön – synnyttää välttämättä jännitteitä sen ja perus- ja ihmisoikeuksien täysimääräisen kunnioittamisen välille. Kansallisen turvallisuuden uhkat eivät ole enää käsitettävissä ainoastaan toisten valtiollisten toimijoiden aiheuttamina sotilaallisluonteisina uhkina, sillä yllä mainitut turvallisuus- ja suurvaltapoliittiset sekä teknologiaan liittyvät taustatekijät ovat aiheuttaneet uhkien muuntumisen moniulotteisimmiksi ja vaikeammiksi havaita ja torjua perinteisin menetelmin.[89] Esimerkiksi terrorismi muodostaa kiistatta uhkan niin demokratialle, ihmisoikeuksien toteutumiselle kuin yhteiskunnan sosiaaliselle ja taloudelliselle kehitykselle. Siitä on perustellusti muodostunut yksi nykyaikaisen kansallisen turvallisuuden käsitteen keskeisimmistä vakavista uhkista[90].

Kansainvälisesti katsottuna kansalliseen turvallisuuteen perustuvan argumentaation ja tiedusteluvaltuuksien voimistuminen kytkeytyy 2000-luvun alkupuolella tapahtuneisiin terrori-iskuihin ja niiden myötä kasvaneeseen poliittiseen tahtotilaan reagoida näihin uhkiin. Yhdysvalloissa tämä poliittinen

[86] HE 198/2017 vp, s. 40.
[87] PeVM 4/2018 vp, s. 11.
[88] PeVM 4/2018 vp, s. 8–9.
[89] Honko 2017, s. 9.
[90] Hallberg 2004, s. 258; Lagerspetz 2002, s. 57–58. Lagerspetz on jo 2000-luvun alussa ennakoinut oikeusvaltion itsepuolustuksen muuttavan muotoaan terrorismin kaltaisten modernien uhkien myötä.

Edita Publishing Oy 2021

tahtotila johti USA PATRIOT ACT -lainsäädännön syntyyn. Samalla Patriot Act kuitenkin toimii varoittavana esimerkkinä kansallista turvallisuutta yksilön oikeuksien kustannuksella painottavan, reagoivan lähestymistavan riskeistä lainsäädännössä.[91] Erilaiset kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät toimivaltuudet ja toiminnot – joista tiedustelu lienee keskeisin yksittäinen toimintamuoto – ovat useimmiten salaisia, mistä seuraa, että kansalaiset eivät kykene valvomaan julkisen vallan toimia täysimääräisesti kansallisen turvallisuuden alueella.[92]

EU:ssa jäsenvaltioiden on tullut hyväksyä unionin yhä keskeisempi rooli kansallisen turvallisuuden asioissa. Samalla ne ovat kuitenkin halunneet asettaa rajoja tälle kehitykselle. Rikos- ja turvallisuusuhkilla voidaan katsoa olevan entistä enemmän poliittisia seurauksia, koska niiden avulla on pystytty perustelemaan syvempää yhteistyötä. Samoin kuin kansallisen turvallisuuden takaaminen on jokaisen valtion perustehtäviä. Lissabonin sopimus on lisännyt perus- ja ihmisoikeuksien painoarvoa, mikä puolestaan tasapainottaa suoraviivaista tehokkuusajattelua kansallisen turvallisuuden kysymyksissä. Yhteisen eurooppalaisen näkemyksen saavuttaminen arvokysymyksissä on kuitenkin osoittautunut hankalaksi.[93]

Suomessa tiedustelulainsäädännön tapauksessa asetettiin tiettyjä rajoittimia kansallisen turvallisuuden tulkinnalle tiedusteluvaltuuksien kontekstissa. Ensinnäkin tiedustelun käyttö rajattiin ainoastaan vakaviksi määriteltyihin uhkiin. Toiseksi, tuomioistuinlupajärjestely asetettiin rajaamaan tiedusteluviranomaisten harkintaa ex ante -valvonnan ulottuvuudessa, minkä lisäksi muita valvontamekanismeja luotiin toteuttamaan tiedustelun valvontaa sen eri vaiheissa. Uusi erityisvaltuutettu, tiedusteluvalvontavaltuutettu, valvoo tiedusteluviranomaisten toimintaa tiedustelun kaikissa ajallisissa ulottuvuuksissa ja uusi tiedustelun valvontaa varten perustettu eduskunnan valiokunta toteuttaa parlamentaarista valvontaa, joka on pääasiassa jälkikäteistä valvontaa. Näiden keinojen lisäksi tiedustelulle asetettiin kotimaan tietoliikenteen tiedustelun kielto, jonka tarkoituksena on estää tarpeetonta tiedustelun kohdistamista kotimaan rajojen sisäpuolella. Tästä on myös tulkittavissa, että kansallisen turvallisuuden vakavien uhkien katsotaan sijoittuvan Suomen valtion rajat ylittävään tietoliikenteeseen, eli uhkien elementtinä kansainvälisyys vaikuttaa olevan vahva. Tämän voidaan myös katsoa ylläpitävän jollain tasolla sisäisten ja ulkoisten uhkien välistä erottelua. Kotimaan rajojen sisällä pysyvän tietoliikenteen tiedustelun kiellossa on kuitenkin ongelmana se, että tietoliikenne ei ole riippuvainen valtion rajasta ja täysin tavanomainen tietoliikenne, joka tapahtuu kahden Suomen rajojen sisällä olevan henkilön välillä voi silti täyttää rajat ylittävän liikenteen ehdon. Yksilön oikeuksia suojaamisen kannalta tällaista kotimaisen tietoliikennetiedustelun kieltoa ei voi pitää aukottomana ratkaisuna tietoliikenteen teknisistä ominaisuuksista johtuen.

Kirjoituksen alussa esitettiin kysymys siitä, onko kansallisen turvallisuuden käsitteellä Suomen lainsäädännön puitteissa täsmällinen määritelmä ja onko tällaista määritelmää edes mahdollista saavuttaa. Ennen tiedustelulainsäädännön valmistelua kansallisen turvallisuuden käsitettä ei ole koettu tarpeelliseksi määritellä lainsäädännön esitöissä tai muissa kansallisissa virallislähteissä juuri ollenkaan, joten tämä analyysi on sijoittunut käytännössä kokonaan tiedustelulainsäädännön kontekstiin. Tästä seuraa ongelma siitä, että kansallisen turvallisuuden käsite näyttäytyy äärimmäisen korostuneesti sotilaalliseen ja fyysiseen turvallisuuteen kytkeytyneenä. Todellisuudessa valtion ja yleisesti yhteiskunnallisten kollektiivisten arvojen suojaaminen sisältää monia ulottuvuuksia, mutta monet näistä ulottuvuuksista jäävät syrjään, mikäli kansallisen turvallisuuden diskurssit keskittyvät ainoastaan tiedusteluun tai maanpuolustukseen. Yksi esimerkki tällaisesta keskustelusta ulkopuoliseksi jääneestä kansallisen turvallisuuden kontekstista on ympäristön ja erityisesti ilmastonmuutoksen torjunnan yhteys kansalliseen turvallisuuteen. Nyt kun käsitteellä on selkeästi niin poliittinen kuin oikeudellinen ulottuvuus Suomessa, sen kehittäminen ja eri ulottuvuuksien hahmottaminen nousevat tärkeiksi kehityskohteiksi. Tiedustelulainsäädännön yhteydessä kyse on siis loppujen lopuksi vain rajallisesta näkökulmasta kansallisen turvallisuuden kokonaisuuteen. Käsitteen kokonaisvaltaisen kehittämisen myötä

[91] Finan 2007, s. 277–278; Rule 2007, s. 91–92.
[92] Hadjimatheou 2013, s. 15.
[93] Nuotio 2010, s. 3, 17–19.

Edita Publishing Oy 2021

sen suhde muihin turvallisuuskäsitteisiin, kuten kokonaisturvallisuuteen tai yhteiskunnan turvallisuuteen, todennäköisesti myös selkiytyisi. Ottaen huomioon kansallisen turvallisuuden käsitteen kansainvälisen viitekehyksen, vaikuttaisi luonnolliselta asettaa se koko laajuudessaan eri turvallisuuskäsityksien hahmottamisen keskipisteeksi.

Vaikka tiedustelulainsäädännön esitöissä esiintyy viittauksia moniin erilaisiin turvallisuuskäsityksiin, esitöiden heikkoutena on se, että näitä käsityksiä ei juurikaan määritellä muutoin kuin esimerkein eikä niiden välisiä suhteita juurikaan avata. Siten esimerkiksi yleisen turvallisuuden ja kansallisen turvallisuuden välinen suhde jää erittäin tulkinnanvaraiseksi. Näiden käsitteiden toimiessa poliittisessa ulottuvuudessa tällaista joustavuutta ja epämääräisyyttä ei voi pitää odottamattomana, mutta niiden siirtyessä oikeudelliseen ulottuvuuteen samainen epämääräisyys alkaa muodostua ongelmaksi. PL 10 §:ään tehtiin tiedustelulainsäädännön yhteydessä varta vasten ”tiedustelun mentävä aukko” lisäämällä siihen kansalliseen turvallisuuteen perustuva rajoituslauseke, mutta tämä rajoituslauseke ei tietenkään ole millään tavalla rajoittunut tiedustelun kontekstiin tulevaisuudessa.

Näyttäisi siltä, että kansallisen turvallisuuden käsiteen oikeudellisen ulottuvuuden kannalta keskiössä on käsitteen sisällön sijaan se, miten käsitteen poliittisen ulottuvuuden vaikutusta voidaan kahlita esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksista nousevin oikeudellisin argumentein. Tähän liittyen tiedustelun oikeudellistumista voidaankin pitää perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyvänä kehityskulkuna, sillä nykyisten turvallisuusdiskurssien vallitessa oikeudellistuneen tiedustelun vaihtoehtona olisi epäviralllinen, vielä vaikeammin oikeudellisesti valvottavissa ja rajoitettavissa oleva tiedustelu. Edellytyksenä tälle on kuitenkin tehokas ja itsenäinen tiedustelun valvonta, sillä tiedustelun oikeudellistuminen ei yksinään riitä varmistamaan demokraattisten ja oikeusvaltiollisten periaatteiden luomien raamien puitteissa pysyvää tiedustelutoimintaa.

Edita Publishing Oy 2021

LÄHTEET

Barak, Aharon: Human rights in times of terror: a judicial point of view. Legal Studies 2008, Vol. 28 No. 4, s. 493–505.

Burke-White, William W.: Human Rights and National Security: The Strategic Correlation. Harvard Human Rights Journal 2004, Vol. 17, s. 249–280.

Cameron, Iain: National Security and the European Convention on Human Rights. Iustus Förlag 2000.

Campbell, Liz: Organized crime and national security: a dubious connection. New Criminal Law Review 2014, Vol. 17 No. 2, s. 220–251.

Chilton, Paul A.: Political terminology. Teoksessa Knapp, Karlfried – Antos, Gerd (toim.): Handbook of communication in the public sphere, s. 223–242. Moulton de Gruyter 2008.

EOAK/5048/2016, oikeusasiamiehen lausunto työryhmämietinnöstä Luottamuksellisen viestin salaisuus. 22.12.2016.

Euroopan komissio (2015) COM (2015) 185 final, 28.4.2015. Komission tiedontanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle. Euroopan turvallisuusagenda.

European Union Agency for Fundamental Rights: Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU. Volume I: Member States' legal frameworks. Publications Office of the European Union 2017.

Finan, Christopher M.: From the Palmer Raids to the Patriot Act. Beacon Press 2007.

Frändberg, Åke: An Essay on the Systematics of Legal Concepts: a study of legal concept formation. Scandinavian Studies in Law 1987, s. 81–115.

Hadjimatheou, Kat: Surveille deliverable 4.4. Ethics and surveillance in authoritarian and liberal states. Surveille: Surveillance: Ethical Issues, Legal Limitations, and Efficiency Collaborative Project 2013.

Hallberg, Pekka: The Rule of Law. Edita 2004.

HaVL 7/2018 vp. Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.

HaVM 30/2018 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 202/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 198/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.

HE 203/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 253/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista alueiden käytössä ja kiinteistönomistuksissa koskevaksi lainsäädännöksi.

Heiskanen, Markus: Rajakeisarin uudet (v)aatteet: käsiteanalyysi rajaturvallisuudesta. Lapin yliopisto 2013.

Hohfeld, Wesley Newcomb: Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning. The Yale Law Journal 1913, Vol. 23 No. 1, s. 16–59.

Honko, Kristiina: Kansallinen turvallisuus, ihmisoikeusvelvoitteista poikkeaminen sekä velvoitteiden rajoittaminen Euroopan muuttuvassa turvallisuusympäristössä. Oikeustiede – Jurisprudentia L:2017, s. 5–83.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Talentum 2014.

Jung, Heike: Uses and Abuses of Criminal Law Responses to Terrorism. Teoksessa Nuotio, Kimmo (toim.): Festschrift in honour of Raimo Lahti. Helsinki: University of Helsinki 2007.

Jyränki, Antero – Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus 2012.

Kuus, Merje: Sovereignty for security? The discourse of sovereignty in Estonia. Political Geography 2002, Vol. 21 No. 3, s. 393–412.

Lagerspetz, Eerik: Oikeusvaltion itsepuolustus ja itsetuho. Teoksessa: Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo (toim.): Oikeusvaltio. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus 2002.

Lohse, Mikael: Turvallistaminenko oikeutta? Oikeus 3/2013, s. 346–350.

Lohse, Mikael – Viitanen, Marko: Johdatus tiedusteluun. Helsinki: Alma Talent 2019.

Lonka, Harriet – Laitinen, Kari – Keinänen, Anssi – Wähä, Susanna – Huhtinen, Aki-Mauri – Paasonen, Jyri: Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:28.

Lustgarten, Laurence - Leigh, Ian: In from the cold: national security and parliamentary democracy. Clarendon Press 1994.

Nuotio, Kimmo: Eurooppalaisen integraation uusi painopiste: Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden Eurooppa. Teoksessa Nuotio, Kimmo – Malkki, Leena (toim.): Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden Eurooppa, s. 1–23. Helsinki: Forum Iuris. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut 2010.

Oikeusministeriön mietintö luottamuksellisen viestin salaisuudesta, 41/2016.

PeVL 10/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

PeVL 23/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

PeVL 23/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 8 §:n muuttamisesta.

PeVM 5/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 10/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 4/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.

Puurunen, Tapio: Perus- ja ihmisoikeusrajoitusten sääntelytarkkuudesta eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä. Oikeustiede – Jurisprudentia L:2017, s. 337–426.

PuVL 4/2018 vp. Puolustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä

Pöysti, Tuomas: Kansallinen turvallisuus ja kestävä valtiosääntö: valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöystin UKK-luento Paasikivi-seurassa 3.9.2019.

Rautiainen, Pauli: Kontekstualismi vahvistuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa. Defensor Legis 1/2014, s. 128–134.

Rule, James B.: Privacy in peril. New York: Oxford University Press 2007.

Tiedonhankintalakityöryhmän mietintö: Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja. Puolustusministeriö 2015.

Tolonen, Hannu: Oikeuslähdeoppi. Helsinki: WSOY Lakitieto 2003.

Tuori, Kaarlo: Oikeuden ratio ja voluntas. Helsinki: Alma Talent 2007.

UaVL 3/2018 vp. Ulkoasianvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.

Venice Commission (European Commission for Democracy Through Law): Report on the democratic oversight of signals intelligence agencies. 15.12.2015.

VNS 5/2016 vp. Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta.

VNS 6/2016 vp. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko.

Waldron, Jeremy: Are Sovereigns Entitled to the Benefit of the International Rule of Law? The European Journal of International Law 2011, Vol 22 No. 2, s. 315–343.

Wolfers, Arnold: National Security as an Ambiguous Symbol. Political Science Quarterly 1952, Vol. 67 No. 4, s. 481–502.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Klass ja muut v. Saksa, 6.9.1978.

Malone v. Yhdistynyt kuningaskunta, 2.8.1984.

Leander v. Ruotsi, 26.3.1987.

Esbester v. Yhdistynyt kuningaskunta, 2.4.1993, päätös käsittelemättä jättämisestä.

Piermont v. Ranska, 27.4.1995.

Osman v. Yhdistynyt kuningaskunta, 28.10.1998.

Rotaru v Romania, 4.5.2000.

Al-Nashif v. Bulgaria, 20.6.2002.

Weber ja Saravia v. Saksa, 29.6.2006, päätös käsittelemättä jättämisestä.

A. ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, 19.2.2009.

Kvasnica v. Slovakia, 9.6.2009.

Gillan ja Quinton v. Yhdistynyt kuningaskunta, 12.1.2010.

Kennedy ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, 18.5.2010.

Austin v. Yhdistynyt kuningaskunta, 15.3.2012.

Mouvement Raëlien Suisse v. Sveitsi, 13.7.2012.

Lambert ja muut v. Ranska, 5.6.2015.

Roman Zakharov v. Venäjä, 4.12.2015.

Euroopan unionin tuomioistuin

Yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P Yassin Abdullah Kadi ja Al-Barakaat International Foundation, 3.9.2008.

Asia C-284/05 komissio v. Suomi, 15.12.2009.

Asia C-145/09 Tsakouridis, 23.11.2010.

Asia C-615/10 Insinööritoimisto InsTiimi Oy, 7.6.2012.

Yhdistetyt asiat C-539/10 ja C-550/10 P Stichting Al-Aqsa, 15.11.2012.

Asia C-300/11 ZZ, 4.6.2013.

Yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12 Digital Rights Ireland Ltd, 8.4.2014.

Asia C-419/24 WebMindLicenses Kft., 17.12.2015.

Asia C-601/15 J.N., 15.2.2016.