Markku Fredman
prosessioikeuden dosentti
asianajaja
Helsinki 10.3.2022

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

Asia Valtioneuvoston selonteko tiedustelulainsäädännöstä

Viite VNS 11/2021 vp

Pyydettynä lausuntona otsikossa mainitusta valtioneuvoston selonteosta esitän kunnioittaen seuraavan.

Tiedustelulakien säätämisen yhteydessä eduskunta edellytti hallituksen antavan vuoden 2021 loppuun mennessä kokonaisvaltaisen seikkaperäisen selonteon tiedustelulainsäädännön toimivuudesta, tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta, kehittämistarpeista, valvonnasta ja oikeusturvan toteutumisesta sekä muista asiakokonaisuuteen liittyvistä relevanteista seikoista (EV 291/2018 vp - HE 202/2017 vp).

Kyse ei siis ole selonteko itse tiedustelutoiminnasta vaan siitä, millaisia kokemuksia vuonna 2019 voimaan tulleista tiedustelulaeista on saatu.

Selonteko on vajaan 30 sivun laajuinen ja valtaosa sen sisällöstä kuvaa voimassa olevien lakien sisältöä. Selonteko on toteutettu kokonaan julkisessa muodossa, eli siten, ettei siihen sisälly erityistä salassa pidettävää liitettä. Selontekoon ei sisälly merkittävää tilastotietoa. Ilmeisesti kaikki siinä mainitut tilastotiedot on poimittu muista julkisista lähteistä, esimerkiksi tiedusteluvalvontavaltuutetun ja Suojelupoliisin toimintakertomuksista.

Selonteosta ilmenevä tieto on kirjoitettu kovin ympäripyöreässä muodossa:

- Tiedusteluviranomaisten havaintojen mukaan Suomeen kohdistuu aktiivista valtiollista tiedustelua.
- erityisesti toiminta tietoverkoissa on ollut aktiivista ja kybervakoilu on lisääntynyt.
- Suomeen kohdistetaan hybridivaikuttamista.
- Puolustusministeriö vahvistaa sotilastiedustelun toiminnalle painopisteet, joissa etusijalle nousevat ennakkovaroitukseen liittyvät maanpuolustuksen tarpeet.
- Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisille asetetut painopisteet ohjaavat tiedustelun kohdistamista ja tietoa hankitaan uhkaperusteisesti.
- Uuden lainsäädännön toimivaltuuksien käyttämisellä suojelupoliisin ja sotilastiedustelun toiminta on lähtökohtaisesti tehostunut
- Yhteistyötä voidaan kehittää edelleen huolehtimalla säädöspohjan ajantasaisuudesta.
- Tiedusteluviranomaisten kyky hankkia tietoa tiedustelun kohteen salassa pitämästä ja valtiorajat ylittävästä Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta on parantunut.
- Valvonnan kokonaisuudessa ei ole havaittu toistaiseksi tiedusteluviranomaisten lainvastaista tai virkavelvollisuuksien vastaista toimintaa, ja esiin tulleisiin huomioihin on reagoitu niiden edellyttämällä tavalla.

Kun tietoa on tarjolla vain tässä muodossa, on viranomaisista riippumattoman asiantuntijatiedon – jollaista minulta ilmeisesti odotetaan - saatavuus hyvin rajallista. Edellä mainitun kaltaisten lausumien tarkistaminen tai kyseenalaistaminen ei ole mahdollista ilman tarkempia tietoja. Selonteossa annettujen tietojen perusteella on mahdotonta arvioida tiedustelulainsäädännön tehokkuutta ja tuloksellisuutta. Onko lakien tarjoamilla keinoilla esimerkiksi onnistuttu torjumaan tai paljastamaan ulkovaltojen tiedustelua tai hybridivaikuttamista?

Nähdäkseni on kyseenalaista, onko nyt käsillä oleva valtioneuvoston selonteko sellainen **kokonaisvaltainen seikkaperäinen selonteko tiedustelulainsäädännön toimivuudesta, tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta, kehittämistarpeista, valvonnasta ja oikeusturvan toteutumisesta sekä muista asiakokonaisuuteen liittyvistä relevanteista seikoista**, jollaisen eduskunta vuonna 2018 edellytti saavansa. Käsitykseni mukaan eduskunnan lausuman mukainen selonteko olisi edellyttänyt tarkempaa tilastotietoa ja tarkempaa kuvausta tiedustelutoiminnasta ja sen toimintaympäristöstä sellaisena kuin se on kuluneina vuosina esiintynyt. On selvää, että tällainen selonteko pitää toteuttaa ei-julkisessa muodossa siten, että julkista selontekoa täydentää erillinen salassa pidettävä liite.

Eri asia on se, miten salassa pidettävän aineiston käsittely eduskunnan valiokunnissa olisi mahdollista esimerkiksi viranomaisista riippumattomien asiantuntijoiden myötävaikutuksella.

Esimerkkinä siitä, mitä mielestäni kokonaisvaltaisen ja seikkaperäisen selonteon tulisi sisältää, voisi mainita tilastotiedot eri tiedustelumenetelmien käyttömääristä ja siitä onko ehkä jokin menetelmä jäänyt käyttämättä tai vähäiselle käytölle. Käräjäoikeuden myöntämistä luvista ei ole tilastotietoa eikä siitä kuinka paljon saatuihin lupiin on saatu jatkoaikaa alkuperäisen määräajan päätyttyä. Lakiin kirjattujen lupien enimmäiskestojen riittävyys voi tulla arvioitavaksi vain, jos tiedetään missä määrin lupaa haettaessa suunniteltu tiedustelutoiminta on saatu toteutettua sille varatussa määräajassa.

Toinen esimerkki asian arvioimiseksi tarvittavista tiedoista on tieto siitä, kuinka usein ja paljon tietoa on lain velvoittamana hävitetty ja ylipäätään tiedot siitä, kuinka usein kyse on ollut ns. harhaiskusta, eli tilanteesta, jossa tiedustelulakien tarjoamia keinoja on käytetty ja havaittu, ettei tiedustelutoimille ole enempää tarvetta koska saatavilla ei ole tiedustelulaeissa tarkoitettuja tietoja. Vain tällaisten tietojen avulla voidaan arvioida nykyisen lainsäädännän tehokkuus ja tuloksellisuus.

Selonteon sivulla 14 kerrotaan, että ilmauksen ”hetkellinen” määrittely on osoittautunut ongelmalliseksi. Mitään tarkempia tietoja tai esimerkkejä ei kerrota. Seuraavalla sivulla tuodaan esiin, että teknisten tietojen käyttö hakuehtoina olisi toimintaa tehostavaa ja vähentäisi puuttumista yksilön oikeuksiin. Asiat on mainittu niin epämääräisellä tasolla, ettei siitä saa käsitystä. Mikäli näiltä osin kyse on havainnoista lain huonosta toimivuudesta, ei tämä selonteko anna tukea puoleen eikä toiseen.

Sivulla 15 todetaan myös, että toiminnan salassa pidettävä luonne vaikuttaa tiedustelulainsäädännön toimeenpanoon ja sen suojaamiseen. Mainitsematta on se, että näyttää vahvasti siltä, että myös *tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta* kärsii siitä tavasta, jolla tiedustelutoiminta ja sen tuloksellisuus halutaan pitää salassa myös kansanedustajilta. Selonteon sivulla 21 todetaan, että ”Yhteiskunnan näkökulmasta parlamentaarinen valvonta on tärkeää ja se on toiminut hyvin.” Tässä ilmeisesti yhteiskunnalla tarkoitetaan viranomaisia. Itse olen ollut kuultavana aiemmin tiedusteluvalvontavaliokunnassa ja sielläkin toin esiin sen, että pelkän vähäisen julkisen tiedon varassa ei riippumaton asiantuntija voi millään relevantilla tavalla arvioida viranomaisten antamien tietojen kattavuutta ja painotuksia tai näkemysten perusteltavuutta.

Sivulla 17 mainitaan ulkomailta saatavan tiedustelutiedon salassapito: ”Ulkomaisilta turvallisuus- ja tiedustelupalveluilta saadun tiedon käytössä ja luovutuksessa noudatetaan niitä rajoituksia ja ehtoja, joita luovuttava taho asettaa.” Tämä tosiasia saattaa johtaa sen kaltaisin tilanteisiin, joita ilmeni joitain viikkoja sitten kun poliisihallitus nosti poliisin valmiutta yksilöimättä jääneen uhan vuoksi. Suomalaiseen avoimeen yhteiskuntaan sopii huonosti se, että poliisin panssaroidut ajoneuvot ilmestyvät kadun kulmiin poliisilaitosten lähelle ilman, että kansalaisille kerrotaan edes jälkikäteen mistä on ollut kyse. Herääkin kysymys, onko aina välttämätöntä tyytyä rutiiniluonteiseen

salassapitoehtoon ulkomaisia tietoja vastaanotettaessa. Pitäisikö viranomaisten kansainvälisessä yhteistyössään edistää käytäntöä, jossa pikemminkin pyrittäisiin asettamaan määräajat ja ehdot tietojen salassapidolle.

Sivulla 17 ja 18 on käsitelty myös viranomaisten välistä tietojenvaihtoa. Lakiin kirjattiin palomuurisääntely, jonka osalta tiedusteluvalvontavaltuutettu on esittänyt toimintakertomuksessaan yllättävän lavean tulkinnan. Eduskunnan oikeusasiamies on selonteon s. 18 mainitussa ratkaisussaan 23.11.2021 katsonut, että tiedusteluvalvontavaltuutetun tulkintakannanottoa ei voida pitää oikeudellisesti hyväksyttävänä. Selonteossa ei tähän asiaan ole otettu mitään suoranaista kantaa, mutta selonteossa oleva lause ”Uhkien torjunnan takia tietojen vaihtaminen viranomaisten välillä on välttämätöntä.” Selonteko näyttäisi siis jossain määrin kyseenalaistan palomuurisääntelyn, joka nähdäkseni oli kuitenkin lain säätämisvaiheessa sen perustuslainmukaisuuden kannalta ratkaisevaa. Sama ilmenee myös sivuilla 17: ”Jatkossa voidaan selvittää missä määrin kansallisen turvallisuuden kannalta lainsäädännössä on esteitä tiedusteluviranomaisten välttämättömälle tiedonsaannille.”

Selonteossa siis mainitaan toistuvasti *välttämättömyys*, mutta tulee muistaa, että arvioitaessa esimerkiksi perustuslain 10 § 4 momentissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan tarkoittamaa välttämättömyyttä, on otettava huomioon myös keinojen *oikeasuhtaisuus*.

Sivulla 24 tuodaan edellä mainittuun teemaan liittyen esiin se, että tiedustelumenetelmiä ei saa kohdistaa kotirauhan suojaa nauttivaan pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan. Tämä on ollut eduskunnan tietoinen perustuslakivaliokunnan johdolla tehty ratkaisu, kun tiedustelulait saatettiin voimaan. Selonteon laatijat näyttävät jossain määrin epäilevän tuon linjauksen perusteltavuutta. Sivulla 14 todetaan: ”kielto kohdistaa tiedustelumenetelmää pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan tai kielto tehdä muita toimenpiteitä kyseisessä tilassa mahdollistavat kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan valmistelun siirtymisen tiedonhankinnan ulottumattomiin.”

Olen itse seurannut poliisin toimivaltuuksien sääntelyä 1990-luvun alusta alkaen. Arvioni mukaan kuluneiden 30 vuoden aikana meillä on ollut hyvin vähän ja hyvin lyhyitä hetkiä, jolloin ei ole ollut valmisteilla tai käsiteltävänä jokin hanke poliisin toimivaltuuksien laajentamiseksi esimerkiksi telepakkokeinojen suhteen. Nyt selonteossa esitetty melko yksilöimätön ja pitkälti rivien väliin jäävä kritiikki lakiin tietoisesti säädettyjen rajoitusten suhteen voi heijastaa sitä, että samanlainen asteittaisen hivuttamisen käytäntö syntyy myös tiedustelulakien suhteen: ne viranomaistavoitteet, jotka eivät mene kerralla läpi lainsäädäntöön, nostetaan epäkohtina esiin odottamaan seuraavaa lainsäädäntökierrosta.

Selonteon yhteenvedossa s. 29 mainitaan, että Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tiedustelutoimintaan liittyvät ratkaisut perustuvat vireille tuleviin tapauksiin ja asianomaisen valtion

järjestelmän kokonaisarviointiin. On huomattava, että ihmisoikeustuomioistuimeen voi asian saattaa vireille vain henkilö, joka on loukkauksen uhri ja saa siitä myös tiedon. Selonteko ei sisällä tietoja siitä, missä määrin tiedustelumenetelmien käytön kohteina olleille on jälkikäteen ilmoitettu esimerkiksi tietoliikennetiedustelun käytöstä, kuinka usein ilmoittamista on lykätty tai ilmoitus on jätetty kokonaan tekemättä. Ilman tällaisia tietoja en voi ottaa kantaa siihen onko tiedustelulakien oikeusturvajärjestelyt ilmenneet riittäviksi tai onko niiden suhteen kehittämistarpeita.

Mielestäni arvoisan valiokunnan tulisi edellyttää, että valtioneuvosto antaa jatkossa uuden entistä kattavamman selonteon, jossa ilmenevät myös ne tiedot, joiden puuttumiseen nyt käsillä olevasta selonteosta olen kiinnittänyt huomiota.