Tuomas Ojanen

10.3.2022

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

VNS 11/2021 vp Valtioneuvoston selonteko tiedustelulainsäädännöstä

Arvion lähtökohtia

1. Kyseessä on ensimmäinen selonteko vuoden 2019 alussa voimaan tulleen siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännön toimivuudesta, tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta sekä kehittämistarpeista, samoin kuin perus- ja ihmisoikeuksien ja oikeusturvan sekä valvonnan toteutumisesta.
2. Juristina ja oikeustieteilijänä keskityn seuraavassa arvioimaan selontekoa tiedustelulainsäädännöstä vain *oikeudelliselta kannalta* ja tällöinkin lähinnä tiedustelulainsäädännön oikeudellisten peruspuitteiden, so. perustuslain, kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja EU-oikeuden, näkökulmasta.
3. Samalla on syytä kuitenkin huomauttaa siitä, että tiedustelulainsäädännöstä on saatu kokemuksia vasta muutaman vuoden ajalta, mikä ei anna kovin paljoa edellytyksiä riittävän kokonaisvaltaiselle arviolle. Oikeudellista arvion esittämistä hankaloittaa myös julkisesti saatavilla olevan tiedon vähäisyys tiedustelutoiminnasta ja sen valvonnasta. Esimerkiksi oikeuskansleri onkin huomauttanut tarpeesta saada tilasto- ja indikaattoritietoja salassapitosäännösten puitteissa tiedustelulaeista ja niiden toimivuudesta käytävän yhteiskunnallisen keskustelun mahdollistamiseksi (OKV/565/21/202, 19.3.2021), mistä tarpeesta on syytä huomauttaa myös käsillä olevan selonteon yhteydessä.
4. Lisäksi on heti alkuun huomautettava siitä, että Suomen turvallisuusympäristön erittäin dramaattiset ja perustavan laatuiset muutokset viime viikkoina vievät osin pohjaa selonteossa esitetyltä. Samalla turvallisuusympäristön muutokset kuitenkin korostavat varsinkin selonteon niitä kohtia, joissa tavalla tai toisella painotetaan tarvetta varmistaa tiedustelulainsäädännön ajantasaisuus sekä toimivuus tiedustelutoimintateknologian kehittyessä sekä turvallisuusympäristön muuttuessa.

Oikeuskehitys tiedustelulainsäädännön voimaantulon jälkeen

5. Tiedustelulainsäädäntöä säädettäessä oli vireillä Eurooppa-tuomioistuimissa (Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, EIT ja Euroopan unionin tuomioistuin, EUT) useita sellaisia oikeusjuttuja, joissa oli esillä keskeisiä tietoliikennetiedusteluun liittyviä kysymyksiä yksityiselämän ja *henkilötietojen suojan sekä oikeusturvan kannalta (EIT, Big Brother Watch, Centrum* för Rättvisa). Samoin oli vireillä oikeusjuttuja, joissa tuli esiin tärkeä kysymys EU:n toimivallasta ja EU-oikeuden soveltamisalasta kansallisen turvallisuuden alaan kuuluvissa kysymyksissä (EUT, erit. C-623/18 *Privacy International,* ks. myös yhdistetyt asiat C-511/18, C-512/18 ja C 520/18 *Quadrature du Net*). Näiden oikeusjuttujen vireilläolo tuotti aikanaan oikeudellista

epävarmuutta tiedustelulakiehdotusten sopusoinnusta Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden kanssa.

6. Edellä mainitut oikeusjutut on nyttemmin ratkaistu Eurooppa-tuomioistuimissa tavalla, josta on pääpiirteittäin tehty selkoa selonteon sivuilla 24 ja 25.
7. Nähdäkseni voidaan pääosin yhtyä selonteossa esitettyyn yleisarvioon siitä, etteivät edellä mainitut Eurooppa-tuomioistuinten ratkaisut vaikuta Suomen tiedustelulainsäädännössä omaksuttuihin ratkaisuihin ja oikeusturvan takeisiin.
8. Samalla on kuitenkin syytä huomauttaa siitä, että Eurooppa-tuomioistuinten ratkaisut on syytä ottaa huomioon tiedustelulainsäädännön soveltamistilanteissa *in casu* sekä arvioitaessa tiedustelulainsäädännön kehittämistarpeita (ks. jäljempänä niistä todettu). Lisäksi jo aiemmin on todettu EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtuvat muutostarpeet sähköisen viestinnän välitystietojen säilyttämisvelvollisuudelle ja viranomaiskäytölle, millä voi olla vaikutusta myös tiedustelulainsäädäntöön (ks. myös oikeuskanslerin arvio 7.5.2021, Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön aiheuttamat muutostarpeet sähköisen viestinnän välitystietojen säilyttämisvelvollisuudelle ja viranomaiskäytölle).
9. Edelleen Eurooppa-tuomioistuinten edellä mainitut ratkaisut havainnollistavat tarvetta kiinnittää koko ajan systemaattista huomiota tiedustelutoiminnan lupamenettelyjen ja valvontajärjestelmien toimivuuteen ja tehokkuuteen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen varmistamiseksi. Kuten selonteosta ilmenee (s. 25), myös YK:n ihmisoikeuskomitea on Suomelle antamissaan suosituksissa kiinnittänyt kriittistä huomiota tiedusteluviranomaisten toimivaltuuksien laajuuteen sekä tiedustelutoimintaa valvovien tahojen lukumäärään ja järjestelmän monimutkaisuuteen. Tähän liittyen ihmisoikeuskomitea on antanut suosituksia oikeusturva- ja valvontajärjestelmien kehittämisestä.
10. Lisäksi EU-tuomioistuimen asiassa *Privacy International* antaman ratkaisun myötä on viimeistään tullut selväksi se, ettei SEU 4.2 artiklan määräys siitä, että kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan jäsenvaltion vastuulla, ole sellainen ”poissulkemisperuste”, joka rajaisi EU:n toimivallan ja edelleen EU-lainsäädännön soveltamisalan sekä siten myös EU:n perusoikeuskirjan soveltamisalan ulkopuolelle kaikki sellaiset jäsenvaltioiden toimet, jotka jollain tapaa koskevat kansallista turvallisuutta. Päinvastoin: *Privacy International* asiassa annettu EU-tuomioistuimen ratkaisu havainnollistaa, että kansallisen turvallisuuden alaan kuuluvat kysymykset voivat olla EU-lainsäädännön ja edelleen myös EU:n perusoikeuskirjan soveltamisalalla perusoikeuskirjan 51.1 artiklan mukaisesti, ja että EU-oikeus voi ylipäätään monella eri tapaa käytännössä ulottua aloille, joilla on joko välitöntä tai ainakin välillistä merkitystä kansallisen turvallisuuden kannalta.

Turvallisuusympäristön muutosten vaikutukset

11. Suomen turvallisuusympäristö on parin viime viikon aikana muuttunut dramaattisesti, mikä jo edellä todetusti osin vie jopa pohjaa selonteossa nyt esitetyltä.
12. Samalla on kuitenkin hyvin todennäköistä, että viimeaikaiset turvallisuusympäristön muutokset tulevat jatkossa olennaisesti lisäämään erilaista tiedustelutoimintaa tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Tästä syystä on syytä painottaa perustuslain ja kansainvälisten sopimusten sekä EU-oikeuden kannalta erityisesti seuraavia seikkoja:

(i) *Tarve varmistaa riittävä tasapaino turvallisuustarpeiden ja perus- ja ihmisoikeuksien välillä.* Perustuslain ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sekä EU-oikeuden kannalta on hyväksyttävää, että olennaisesti muuttunut turvallisuusympäristö edellyttää jatkossa entistä ennakoivampaa, kokonaisvaltaisempaa ja monimuotoisempaa tiedustelutoimintaa monista suunnista monin eri tavoin ilmeneviin uhkiin, ja että tiedonhankintaa kansalliseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen kohdistuvista uhkista on ylipäätään merkittävästi tehostettava ja kehitettävä. Samalla on kuitenkin perustuslain ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sekä EU-oikeuden kannalta yhtä lailla selvää, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä tiedustelutoiminnan kattava ja tehokas valvonta on taattava perustuslain 22 §:n mukaisesti samalla, kun lisääntyvällä tiedustelutoiminnalla pyritään torjumaan kansallisen turvallisuuden uhkia niin tietoverkoissa kuin maan rajojen sisä- ja ulkopuolella. Käytännössä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen tarkoittaa esimerkiksi sitä, että tiedustelutoimivaltuuksien käytössä noudatetaan jatkossakin tarkoin niitä lakisääteisiä edellytyksiä, joiden täyttyessä tietoa voidaan hankkia kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Jatkossakin tiedusteluviranomaisten on siksi osoitettava, että tiedon hankkiminen kussakin yksittäistapauksessa ja siihen liittyvät perusoikeusrajoitukset ovat perustuslain 10 §:n 4 momentissa ja tiedustelulaeissa sekä kansainvälisissä sopimuksissa tarkoitetuilla tavoilla hyväksyttäviä, välttämättömiä ja oikeasuhtaisia keinoja hankkia tietoja kyseisessä tilanteessa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta.

(ii) *Tarve varmistaa tiedustelutoiminnan valvontajärjestelyjen toimivuus ja tehokkuus, ml. riittävät voimavarat tiedustelutoiminnan todennäköisesti olennaisesti lisääntyessä*. Se, että tiedustelutoimivaltuudet merkitsevät syvällekäyvää puuttumista perus- ja ihmisoikeuksiin, varsinkin yksityiselämän suojaan sekä yksityiselämän suojaan sisältyvään henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan, on alun alkaen muun ohella korostanut tiedustelutoimivaltuuksien käytön kattavan ja systemaattisen valvonnan tarvetta. Esimerkiksi perustuslakivaliokunta painotti tiedustelulakeja säädettäessä riittävien valvontajärjestelmien olemassaoloa ja valvonnan tehokkuutta tiedustelutoiminnan vastapainoksi (PeVM 9/2018 vp). Voimassaolevia valvontajärjestelyjä säädettäessä kiinnitettiin myös kriittistä huomiota varsinkin tiedusteluvalvontavaltuutetun liian vähäisiin resursseihin riittävän kattavan ja tehokkaan valvonnan varmistamisen kannalta. Tiedustelutoiminnan merkittävä lisääntyminen tarkoittaa tarvetta huolehtia jatkossa entistä enemmän tiedustelutoiminnan valvonnan riittävistä resursseista.

Tiedustelulainsäädännön kehittämistarpeita

13. Selonteossa tuodaan kohdittain esiin erilaisia tiedustelulainsäädännön täsmentämis- ja kehittämistarpeita tai ainakin tarvetta alkaa arvioida niitä. Näihin kannanottoihin voidaan yleisesti ottaen yhtyä.
14. Ottaen selonteon ohella huomioon etenkin viime aikoina esitetyt ylimpien laillisuusvalvojien kannanotot tiedustelulainsäädännön kehittämis- ja täsmentämistarpeista on *oikeudelliselta* kannalta perusteltua painottaa erityisesti seuraavia kysymyksiä:

(i) *Tarve arvioida suojelupoliisin asemaa, tehtäviä ja toimivaltuuksia yhtäältä tiedusteluviranomaisena ja toisaalta poliisiviranomaisena*. Selonteossa on käsitelty suojelupoliisin tehtäviä yhtäältä rikostorjuntaa suorittavana poliisina ja toisaalta tiedustelupalveluna (s. 26-27), mutta selonteossa ei ole pidetty aiheellisena pidemmälle meneviä johtopäätöksiä tässä vaiheessa. Varsinkin oikeuskansleri on kuitenkin painottanut tarvetta arvioida kriittisesti suojelupoliisin ”kaksoisroolia” (ks. OKV/565/21/2021, 19.3.2021), mihin on syytä yhtyä.

(ii) *Tarve selkeyttää tiedustelulakeja siltä osin kuin niissä säädetään sotilas- tai siviilitiedustelussa saatujen tietojen luovuttamisesta rikostutkintaan (ns. palomuurisääntely).* Viittaan ensinnäkin selonteossa sivuilla 17 ja 18 todettuun. Samalla on syytä todeta, että perustuslakivaliokunta korosti jo tiedustelulakeja säädettäessä tarvetta erityisesti varmistua siitä, ettei sääntely avaa mahdollisuuksia käyttää tiedustelua salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen (PeVL 35-36/2018 vp). Lisäksi eduskunnan oikeusasiamies on viime marraskuussa (ks. EOAK/289/2021, 23.11.2021, Tiedustelulainsäädännön ns. palomuurisääntelyn soveltaminen) korostanut tarvetta tarkkaan pitäytyä voimassa olevassa palomuurisääntelyssä. Samalla oikeusasiamies torjui tiedusteluvalvontavaltuutetun vuosikertomuksessa vuonna 2019 esittämän näkemyksen siitä, etteivät palomuurisäännökset rajoittaisi tiedustelutiedon luovuttamista rikostorjuntaan tiedusteluviranomaisten omaan tehtäväpiiriin kuuluvista rikoksista. Eduskunnan oikeusmiehen ja tiedusteluvalvontavaltuutetun eriävät käsitykset oireilevat voimassa olevan palomuurisääntelyn epäselvyyksistä ja tulkinnanvaraisuuksista sekä siksi havainnollistavat tarvetta selkiyttää palomuurisääntelyä tai ainakin arvioida selkiyttämismahdollisuuksia. Myös valtioneuvoston oikeuskansleri on huomauttanut tarpeesta selkeyttää palomuurisääntelyä (OKV/565/21/2021, 19.3.2021).

(iii) Eduskunnan oikeusasiamies on korostanut tarvetta pyrkiä selkeyttämään sotilastiedustelulain 10 §:n 13 kohdassa määrittelyä *valtiollisesta toimijasta*, koska esimerkiksi telekuuntelun ja televalvonnan toimivaltuuden käyttö riippuu siitä, onko kysymys valtiollisesta vai ei-valtiollisesta toimijasta. Lisäksi oikeusasiamies on huomauttanut tarpeesta selkeyttää *tiedustelun henkilöllistä kohdentamista* siltä osin kuin on kyse siitä, missä tilanteissa ja missä rajoissa tiedustelua voidaan kohdistaa muihin kuin kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan itse osallistuvaan tai siihen liittyvään henkilöön (EOAK/1374/2021, 22.3.2021). Nämä täsmentämistarpeet ovat perusteltuja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamien seikkojen, samoin kuin perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen kannalta.

Selonteon kehittämistarpeita

15. Selonteko on verraten yleispiirteinen ja osin mitäänsanomaton muun muassa siltä osin kuin on kysymys tiedustelutoiminnan perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista tai uusien teknologioiden vaikutuksista tiedustelutoimintaan ja sen kehittämiseen.
16. Nähdäkseni tulevilta selonteoilta on syytä edellyttää eritellympää tarkasteluotetta esimerkiksi siltä osin kuin on kysymys tiedustelutoiminnan vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksiin. Käytännössä tämä tarkoittaa muun muassa tiedustelutoiminnan perus- ja ihmisoikeusvaikutusten tarkempaa erittelyä sekä *asiallisella* että *henkilöllisellä* ulottuvuudella, so. sekä yksittäisten perus- ja ihmisoikeuksien tasolla että suhteessa eri ihmis- ja väestöryhmiin.
17. Jos tällaista seikkaperäisempää erittelyä ei katsota voitavan tehdä yleisen selonteon yhteydessä, olisi syytä harkita mahdollisuuksia antaa määräajoin temaattisia, tiettyihin erityiskysymyksiin keskittyviä selontekoja käsillä olevan kaltaisen yleisen selonteon ohella.

EU-tasoinen ja kansainvälinen yhteistyö

18. Selonteossa korostetaan monessa eri kohdassa tarvetta jatkaa tiedustelulainsäädännön kehittämistyötä, mihin voidaan sinänsä yhtyä.
19. Kun otetaan huomioon varsinkin uusien teknologioiden kehittyminen, tiedustelutoiminnan rajat ylittävä luonne sekä se, että tiedustelutoiminnan oikeudelliset peruspuitteet muodostuvat perustuslain ja kotimaisen lainsäädännön ohella keskeisesti EU-oikeudesta ja Suomen kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista, korostuu erityisesti unionitasoisen ja kansainvälisen yhteistyön merkitys tiedustelulainsäädännön ajantasaisena pitämisessä ja kehittämisessä.