Eduskunnan hallintovaliokunta

VNS 11/2021 vp

Valtioneuvoston selonteko tiedustelulainsäädännöstä

Olen antanut valtioneuvoston selonteosta 3.3.2022 keskenään samansisältöiset lausunnot tiedusteluvalvontavaliokunnalle ja puolustusvaliokunnalle sekä 23.3.2022 lausunnon liikenne- ja viestintävaliokunnalle. Sittemmin olen antanut lisäksi tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksen vuodelta 2021 (K 13/2022 vp). Kertomus on parhaillaan tiedusteluvalvontavaliokunnan käsiteltävänä.

Tiedustelulainsäädännön toimivuus, tehokkuus ja tuloksellisuus sekä lainsäädännön kehittämistarpeet

Selonteossa viitataan eräisiin lainsäädännön tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen liittyviin tiedustelulainsäädännön mahdollisiin kehittämistarpeisiin. Kyse on muun muassa mahdollisuudesta kohdistaa tiedustelumenetelmien käyttöä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan, siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten oikeudesta saada tietoja muilta viranomaisilta ja muilta sähköiseen viestintään liittyviltä palveluntarjoajilta kuin teleyrityksiltä sekä sähköisten viestien salauksesta ja sen murtamisesta. Selonteossa nostetaan esiin myös siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten rooli yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin liittyviin tietojärjestelmiin ja tietoliikennejärjestelyihin kohdistuvien haittaohjelmien torjunnassa sekä suorituskyky kyber- ja avaruustoimintaympäristössä. Viranomaisten suorituskyky kyber- ja avaruustoimintaympäristössä voi liittyä sekä tiedonhankintaan että vaikuttamiseen.

Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvojan rooliini ei kuulu arvioida tiedustelulainsäädännön toimivuutta sen tehokkuuden ja tuloksellisuuden kannalta eli ottaa kantaa siihen, minkälaisia toimivaltuuksia siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisilla tulisi niiden tehtävien tehokkaan ja tuloksellisen hoitamisen kannalta olla. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvojan rooliini kuuluu sen sijaan arvioida tiedustelulainsäädännön toimivuutta sääntelyn selkeyden näkökulmasta. Sääntelyn selkeys on tärkeää sekä tiedonhankinnan kohdehenkilöiden että tiedonhankintaa harjoittavien virkamiesten oikeusturvan kannalta. Sääntelyn selkeyteen vaikuttaa yksittäisten säännösten muotoilun lisäksi sääntelyn johdonmukaisuus eli yksittäisten säännösten asemoituminen osaksi laajempaa lainsäädäntökokonaisuutta ja koko oikeusjärjestystä. Tiedustelulainsäädännön osalta sääntelyä selkeyttää esimerkiksi se, että siviilitiedustelun tiedustelumenetelmiä, sotilastiedustelun tiedustelumenetelmiä, salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskeva sääntely on sisällöllisesti ja rakenteellisesti yhdenmukaista, jollei joiltakin osin erilaiselle sääntelylle ole erityisiä perusteita.

Yleisarvioni on, että tiedustelulainsäädäntö vaikuttaa sen soveltamisen alkuvaiheen kokemusten perusteella selkeytensä kannalta pääosin toimivalta. Käsittelen seuraa-

vassa lähinnä lainsäädäntökokonaisuuden ja siihen liittyvien yksittäisten säädösten rakenteelliseen johdonmukaisuuteen liittyviä kysymyksiä ja ainoastaan esimerkinomaisesti eräitä mahdollisesti tarkennusta vaativia sääntelyn yksityiskohtia.

Digitaalinen toimintaympäristö

Viranomaisten tiedonhankintatoimivaltuuksien ja tiedonsaantioikeuksien täsmällinen ja tarkkarajainen sääntely nopeasti kehittyvässä digitaalisessa toimintaympäristössä on vaativa tehtävä. Sääntelyn ja tekniikan eritahtinen kehitys voi vaikuttaa kahteen suuntaan: viranomaisille säädetyt toimivaltuudet ja oikeudet voivat muuttua teknisen kehityksen myötä tehottomiksi taikka viranomaisten toimivaltuuksien ja oikeuksien tosiasiallinen sisältö voi muuttua teknisen kehityksen myötä sellaiseksi, jota lainsäätäjä ei ole alun perin tarkoittanut tai jota se ei ole ainakaan osannut ennakoida.

Digitaaliseen toimintaympäristöön liittyvät haasteet koskevat sekä siviili- ja sotilastiedustelua että rikostiedustelua, mutta niiden merkitys korostuu siviili- ja sotilastiedustelun yhteydessä, kun siinä tiedonhankinnan tarkoituksen ja tiedonhankinnan kohteena olevan toiminnan luonteen vuoksi tiedonhankinnan kohdehenkilöiden piiri on rikostiedustelua väljemmin määritelty (tiedustelutehtävään liittyvät henkilöt) ja tiedonhankintaa voidaan kohdentaa myös sellaiseen organisaatiotoimintaan, jolla ei ole kiinteää kytkentää tiettyyn yksilöityyn henkilöön. Selonteossa todetaan mahdollisesti erillistä selvittämistä vaativaksi rikostiedustelun tiedonhankintatoimivaltuuksien nykyinen kytkeytyminen yksilöitävissä olevaan rikokseen ja henkilöön. Sisäministeriö on sittemmin asettanut selvityshenkilön laatimaan selvitystä poliisin rikostiedusteluun liittyvän lainsäädännön tilasta ja sen kehittämisestä. Selvitystyö on parhaillaan käynnissä.

Digitaalisessa toimintaympäristössä toimittaessa voi olla kyse tiedonhankinnasta tietoverkossa toimimalla, tiedonhankinnasta tietoverkosta ja tiedonsaannista erilaisilta sähköiseen viestintään liittyviltä palveluntarjoajilta. Tiedonhankinta tietoverkossa toimimalla voidaan ja on perusteltuakin rinnastaa lähtökohtaisesti tiedonhankintaan fyysisessä ympäristössä sekä tiedonhankintatoimivaltuuksien käyttämisen että tiedonhankinnan suojaamisen osalta. Tiedonhankinnan tietoverkosta osalta vaiheittainen siirtyminen perinteisistä kiinteistä puhelinverkoista nykyaikaisiin tietoverkkoihin on puolestaan tarkoittanut verkossa välitettävien viestien sisällöllistä monipuolistumista, viestien välittämiseen käytettävän verkkokokonaisuuden monimutkaistumista sekä uudentyyppisiä sähköiseen viestintään liittyviä palvelukonsepteja ja palveluntarjoajia. Toimintaympäristön muutokseen liittyen on kyse muun muassa tiedonhankintatoimenpiteiden kohdistamisesta sekä viranomaisten tietosuojalainsäädäntöön perustuvasta mahdollisuudesta tai tiedonsaantioikeuksia koskeviin säännöksiin perustuvasta oikeudesta saada tietoja yhteisötilaajilta ja muilta sähköiseen viestintään liittyviltä palvelujentarjoajilta kuin teleyrityksiltä. Tietoja nykyaikaisesta tietoverkosta hankittaessa voi muodostua aiempaa moniulotteisempia sivullissuhteita ja kertyä aikaisempaa enemmän ylimääräistä tietoa. Moniulotteisia sivullissuhteita voi liittyä esimerkiksi haittaohjelmien torjuntaan.

Yksityisyyden suojan kannalta erityisen merkityksellistä on viranomaisen tiedonhankintatoimivaltuuksien ja tiedollisten toimivaltuuksien yhteiskäyttö. Kyse voi olla esimerkiksi henkilöiden reaaliaikaisesta biometrisestä tunnistamisesta teknisiä laitteita käyttämällä toteutetun yleisvalvonnan (tekninen valvonta) tai tiettyyn henkilöön kohdennetun tarkkailun (ks. Pakkokeinolain muutostarpeiden tarkastelu, Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:1 s. 65 ja 66) yhteydessä. Teknisessä valvonnassa saa-

tujen henkilötietojen käyttämisestä henkilöiden automaattiseen tunnistamiseen on säädetty nimenomaisesti tullivalvonnan osalta tiedollisia toimivaltuuksia koskevassa lainsäädännössä (laki henkilötietojen käsittelystä Tullissa 14 § 2 momentti) ja rajavalvonnan osalta tiedonhankintatoimivaltuuksia koskevassa lainsäädännössä (rajavartiolaki 31 §).

Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtävät ja toimivaltuudet sekä tehtävien hoidon ja toimivaltuuksien käytön organisointi

Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtäviä ja toimivaltuuksia on tarkasteltava ensinnäkin siviili- ja sotilastiedustelun kohteista käsin (ks. poliisilaki 5 a luku 3 §, laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa 3 § ja laki sotilastiedustelusta 4 §). Siviili- ja sotilastiedustelun kohteena olevan toiminnan aiheuttaman uhan vakavuus vaikuttaa siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten toimivaltuuksien hyväksyttävyyteen ja oikeasuhtaisuuteen, mutta siviili- ja sotilastiedustelua saadaan toisaalta kohdentaa ainoastaan kansalliselle turvallisuudelle todellisen vakavan uhan aiheuttavaan toimintaan.

Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtäviä ja toimivaltuuksia on tarkasteltava toiseksi siviili- ja sotilastiedustelun tarkoituksesta käsin (ks. poliisilaki 5 a luku 1 § ja laki sotilastiedustelusta 3 §). Siviili- ja sotilastiedustelu ei ole luonnollisestikaan itsetarkoituksellista, vaan turvallisuusympäristöä, vihamielistä vaikuttamistoimintaa ja vihamielisiä hankkeita koskeva tiedonhankinta tukee siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten, ylimmän valtiojohdon sekä muiden viranomaisten kansallista turvallisuutta uhkaavia vaaratilanteita ja rikoksia ennalta ehkäiseviä toimia. Kyse on viranomaisten toiminnan yleisen suuntaamisen tukemisesta.

Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtäviä on tarkasteltava myös osana siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtävien jatkumoa. Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtäviin kuuluu siviili- ja sotilastiedustelun lisäksi konkreettisten kansallista turvallisuutta uhkaavien vaaratilanteiden ja rikosten estäminen sekä konkreettisten kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten paljastaminen.

Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten toimivaltuuksia on puolestaan tarkasteltava myös osana siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten käytettävissä olevaa keinovalikoimaa. Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten keinovalikoimaan kuuluvat tiedonhankintatoimivaltuudet (ja toimivaltuuksia edellyttämättömät tiedonhankintakeinot), tiedolliset toimivaltuudet (eli oikeus käsitellä tietoja) sekä vaikuttamistoimivaltuudet (ja toimivaltuuksia edellyttämättömät vaikuttamiskeinot). Tiedonhankintatoimivaltuuksien osalta siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisilla on käytettävissään siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmien lisäksi rikostiedustelun salaiset tiedonhankintakeinot kansallista turvallisuutta uhkaavien vaaratilanteiden ja rikosten estämiseksi sekä kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten paljastamiseksi. Tiedonhankintatoimivaltuuksia käyttämällä saatujen tietojen käsittelyssä voi olla kyse muun muassa siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmiä käyttämällä saatujen tietojen luovuttamisesta muille viranomaisille niiden toiminnan yleisen suuntaamisen tukemisen tarkoituksessa taikka tällaisten tietojen luovuttamisesta muille viranomaisille konkreettisten vaaratilanteiden ja rikosten estämisen taikka konkreettisten rikosten selvittämisen tukemisen tarkoituksessa. Vaikuttamistoimivaltuuksia käyttävät puolestaan yleensä muut viranomaiset kuin siviili- ja sotilastiedusteluviranomaiset.

Viranomaisille määritetyt tehtävät ja toimivaltuudet vaikuttavat viranomaistoiminnan organisointiin. Kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvän viranomaistoiminnan jatkumon rajapinnat muodostuvat tietojen hankkimisen ja muun käsittelyn osalta ensinnäkin toisaalta siviili- ja sotilastiedustelun ja toisaalta kansallista turvallisuutta uhkaavien vaaratilanteiden ja rikosten estämisen ja kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten paljastamisen väliin sekä toiseksi toisaalta kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten paljastamisen ja toisaalta kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten selvittämisen väliin. Kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten selvittäminen ei kuulu oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden turvaamiseksi siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtäviin.

Globaalissa ja digitaalisessa toimintaympäristössä ovat valtion sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden, uhan aiheuttavan valtiollisen ja ei-valtiollisen toimijan sekä aseellisten ja muiden hyökkäys- tai puolustustekojen väliset erottelut hämärtyneet. Tämä vaikuttaa viranomaistoiminnan organisointiin. Kyse on esimerkiksi siviili- ja sotilasviranomaisten välisestä toimivallanjaosta.

Olen käsitellyt siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtäviä ja toimivaltuuksia sekä tehtävien hoidon ja toimivaltuuksien käytön organisointia tarkemmin tiedusteluvalvontavaliokunnalle ja puolustusvaliokunnalle antamissani valtioneuvoston selontekoa koskeneissa lausunnoissa sekä tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksessa vuodelta 2021 (K 13/2022 vp s. 20-32).

Siviili- ja sotilastiedustelun suhde rikostorjuntaan

Tarkoitussidonnaisuuden periaate kieltää rikostorjuntaa koskevan sääntelyn kiertämisen käyttämällä siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmiä konkreettisten vaaratilanteiden ja rikosten estämisen tai konkreettisten rikosten paljastamisen ja selvittämisen tarkoituksessa. Siviilitiedustelun osalta on kuitenkin säädetty erikseen mahdollisuudesta jatkaa siviilitiedustelun tiedustelumenetelmän käyttöä eräiden rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi (poliisilaki 5 a luku 5 §). Tiedonhankintatoimivaltuuksien käytön edellytykset (mukaan lukien toimivaltuuden käytön tarkoitussidonnaisuuden periaatteen noudattaminen) ja tiedonhankintatoimivaltuuksia käyttämällä saatujen tietojen käsittelyn edellytykset (mukaan lukien tietojen käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen noudattaminen ja sallittu siitä poikkeaminen) eroavat toisistaan.

Tiedustelumenetelmää käyttämällä saatujen tietojen luovuttamisen sallittavuuteen vaikuttaa tietosuoja- ja henkilötietolainsäädännössä säädetyn lisäksi rikostorjunnan osalta niin kutsuttu palomuurisääntely (poliisilaki 5 a luku 44 §, laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa 17 § sekä laki sotilastiedustelusta 79 ja 80 §). Sotilastiedustelun osalta on säädetty lisäksi tiedustelumenetelmää käyttämällä saatujen tietojen tiedustelutehtäväkohtaisesta käyttötarkoitussidonnaisuudesta ja siitä poikkeamisesta (laki sotilastiedustelusta 88 §).

Olen käsitellyt palomuurisääntelyn tulkintaa tiedusteluvalvontavaltuutetun vuosikertomuksissa vuosilta 2019, 2020 ja 2021 (K 14/2020 vp s. 23-25, K 10/2021 vp s. 31-37 sekä K 13/2022 vp s. 9, 26-28, 32 ja 41). Kuten selonteossa todetaan, eduskunnan oikeusasiamies otti tiedusteluvalvontavaltuutetun vuosikertomuksessa vuodelta 2019 esittämäni siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtäväpiiriin kuulumattomien ja kuuluvien rikosten erotteluun perustuvan laintulkinnan omasta aloitteestaan selvitettäväksi ja päätyi katsomaan, että esittämääni laintulkintaa ei voitu pitää oikeudellisesti hyväksyttävänä.

Palomuurisääntelyn tulkintaan vaikuttaa se, katsotaanko siinä säädettävän a) tyhjentävästi tiedustelumenetelmää käyttämällä saatujen tietojen sallituista käsittelytarkoituksista rikostorjunnan osalta vai b) ainoastaan sallitusta tiedustelumenetelmää käyttämällä saatujen tietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisesta rikostorjunnan osalta. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa on vaikutusta edelleen sillä, katsotaanko kansallisen turvallisuuden suojaamisen tehtäväkokonaisuuden osatehtäviin (siviili- ja sotilastiedustelu eli tietojen hankkiminen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta sekä konkreettisten kansallista turvallisuutta uhkaavien vaaratilanteiden ja rikosten estäminen ja konkreettisten kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten paljastaminen ja selvittäminen) liittyvien tietojen käsittelytarkoitusten olevan tietojen käyttötarkoitussidonnaisuuden näkökulmasta keskenään yhteensopivia. Näin katsottaessa palomuurisääntelyä sovellettaisiin ainoastaan tiedustelumenetelmää käyttämällä saatujen siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtäväpiiriin kuulumattomia rikoksia koskevien tietojen rikostorjunnassa käsittelemiseen (sallittu tietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeaminen). Tiedustelumenetelmää käyttämällä saatujen siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtäväpiiriin kuuluvia rikoksia koskevien tietojen rikostorjunnassa käsittelemiseen sekä tiedustelumenetelmää käyttämällä saatujen tietojen käsittelemiseen muussa tarkoituksessa kuin rikostorjunnassa sovellettaisiin henkilötietolainsäädäntöä (tietojen keskenään yhteensopivat käsittelytarkoitukset ja sallittu tietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeaminen).

Eduskunnan oikeusasiamies on katsonut, että palomuurisääntelyä tulee soveltaa sekä siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtäväpiiriin kuulumattomiin että niiden tehtäväpiiriin kuuluviin rikoksiin. Eduskunnan oikeusasiamies on edelleen katsonut, että palomuurisääntelyä tulee soveltaa sekä tietojen toiselle viranomaiselle luovuttamiseen että tietojen käyttämiseen siviili- tai sotilastiedusteluviranomaisen omassa toiminnassa (vrt. rikostiedustelun salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja käyttämällä saadun ylimääräisen tiedon käyttäminen, poliisilaki 5 luku 54 § ja pakkokeinolaki 10 luku 56 §). Eduskunnan oikeusasiamies on lisäksi katsonut, että palomuurisääntelyä tulee soveltaa sekä tietojen oma-aloitteiseen luovuttamiseen että tietojen pyynnöstä tapahtuvaan luovuttamiseen.

Palomuurisääntelyynkin liittyen pitemmällä tähtäyksellä yksi sekä sääntelyn rakenteellisen selkeyden että sääntelyn sisällön kannalta harkinnanarvoinen vaihtoehto voisi olla siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tiedonhankintatehtävistä ja -toimivaltuuksista tiedustelulaeissa tyhjentävästi säätäminen. Jos siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tiedonhankintatehtävistä ja -toimivaltuuksista säädettäisiin tyhjentävästi tiedustelulaeissa, kansallista turvallisuutta uhkaavia rikoksia olisi mahdollista arvioida osana siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tiedonhankinnan kohteena olevaa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa toimintaa. Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tiedonhankintatehtävistä ja -toimivaltuuksista tyhjentävästi tiedustelulaeissa säädettäessä korostuisi siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tiedollisista toimivaltuuksista eli hankittujen tietojen sallitusta käsittelystä säätämisen merkitys. Kyse olisi tällöin sekä hankittujen tietojen käytöstä siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten omassa toiminnassa että tietojen luovuttamisesta. Tiedonhankintatoimivaltuuden (tie-

dustelumenetelmän) käytön yhteydessä saatujen tietojen rikostorjuntaan luovuttamisen osalta olisi perusteltua säätää eritellysti siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten oikeudesta tai velvollisuudesta ilmoittaa tiedonhankintatoimivaltuutta käyttämällä paljastetuista estettävistä tai selvitettävistä kansallista turvallisuutta uhkaavista rikoksista rikostorjuntaan, siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten oikeudesta tai velvollisuudesta ilmoittaa tiedonhankintatoimivaltuuden käytön yhteydessä paljastuneista estettävistä tai selvitettävistä muista rikoksista rikostorjuntaan sekä siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten muusta tiedonhankintatoimivaltuuden käytön yhteydessä saatujen kansallista turvallisuutta uhkaavia tai muita rikoksia koskevien tietojen oma-aloitteisesta tai pyynnöstä tapahtuvasta rikostorjuntaan luovuttamisesta (kyse olisi tällöin rikoksesta, joka on jo ennestään tiedot vastaanottavan rikostorjuntaviranomaisen tiedossa). Arvioitava olisi myös sitä, tulisiko tietojen rikostorjuntaan luovuttamista koskevan sääntelyn yhteydessä erottaa toisistaan esitutkinnan suuntaamisessa hyödynnettävien tietojen ja rikosasiassa näyttönä käytettävien tietojen luovuttaminen. Varsinkin näyttönä käytettävien tietojen luovuttamiseen liittyy vaatimus oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuudesta. Jos siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tiedonhankintatehtävistä ja -toimivaltuuksista säädettäisiin tyhjentävästi tiedustelulaeissa, sekä siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvä tiedonhankinta että sen valvonta muodostaisivat yhden, varsinaisesta rikostorjunnasta ja sen valvonnasta erillisen kokonaisuutensa. Edellä kuvatun sääntelyvaihtoehdon tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon myös sen mahdolliset vaikutukset viranomaisten kansainväliseen tiedonhankinta- ja tiedonvaihtoyhteistyöhön. Kyse olisi erityisesti Suojelupoliisin mahdollisuuksista osallistua lainvalvontaviranomaisten väliseen poliisiyhteistyöhön, joka voi koskea esimerkiksi kansainvälisen terrorismin torjuntaa.

Eräät sääntelyn yksityiskohdat

Siviilitiedustelumenetelmiä koskevan sääntelyn, sotilastiedustelumenetelmiä koskevan sääntelyn, salaisten tiedonhankintakeinojen sääntelyn ja salaisten pakkokeinojen sääntelyn välillä on sekä sisällöllisiä että rakenteellisia eroja. Osa sisällöllisistä eroista selittyy tiedonhankinnan kohteena olevien toiminnan ja toimijoiden osittain erilaisella luonteella. Osan eroista osalta niiden syyt jäävät sen sijaan epäselvemmiksi.

Olen käsitellyt tiedusteluvalvontavaliokunnalle, puolustusvaliokunnalle sekä liikenne- ja viestintävaliokunnalle antamissani valtioneuvoston selontekoa koskeneissa lausunnoissa selontekomenettelyn luonne huomioon ottaen ehkä tarpeettomankin yksityiskohtaisesti eräitä sääntelyä koskevia kysymyksiä[1]. Totean tässä ainoastaan, että tiedonhankintatoimivaltuuksien sisällön osalta sääntelyn epäyhtenäisyyttä ja tulkinnanvaraisuutta liittyy muun muassa tekniseen laitetarkkailuun ja että sisällöllistä ja rakenteellista epäyhtenäisyyttä liittyy myös sääntelyyn, joka koskee todistamiskieltojen alaiseen tietoon kohdistuvaa tiedonhankintatoimivaltuuden käyttöä tai muuhun kuin tiedonhankinnan kohdehenkilöön kohdistuvaa tiedonhankintatoimivaltuuden käyttöä sekä niihin liittyvää tiedonhankintatoimivaltuuden käytön keskeyttämistä ja tiedonhankintatoimivaltuutta käyttämällä saatujen tietojen hävittämistä.

Nyttemmin eduskunnan käsiteltäviksi annetut pakkokeinolain 10 luvun sekä poliisilain 5 ja 5 a luvun tarkistusehdotukset (HE 217/2022 vp ja HE 275/2022 vp) poistaisivat

[1] Tiedusteluvalvontavaliokunnalle ja puolustusvaliokunnalle antamiini lausuntoihin sisältyi paikkatiedustelun keskeyttämistä koskevan sääntelyn kuvauksen osalta virhe, jonka korjasin suullisesti valiokuntien asiantuntijakuulemisissa ja lisäksi kirjallisesti niiden jälkeen.

toteutuessaan eräitä sääntelyn epäyhtenäisyyksiä. Sotilastiedustelusta annetun lain osalta ei ole vireillä laintarkistushankkeita.

Valvonta ja oikeusturvan toteutuminen

Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan valvontajärjestelmä koostuu toiminnan parlamentaarista valvontaa harjoittavasta eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnasta ja toiminnan lainmukaisuuden valvontaa harjoittavasta tiedusteluvalvontavaltuutetusta, siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten henkilötietojen käsittelyä valvovasta tietosuojavaltuutetusta sekä ylimmistä laillisuusvalvojista eduskunnan oikeusasiamiehestä (siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten sekä tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnan lainmukaisuuden valvonta) ja valtioneuvoston oikeuskanslerista (tiedustelutoiminnan strategisen tason lainmukaisuuden valvonta). Valvonnan kokonaisuudessa on merkittävä rooli myös siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten sisäisillä laillisuusvalvojilla sekä siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisia ohjaavilla ja valvovilla sisäministeriöllä ja puolustusministeriöllä. Tiedonhankinnan kohdehenkilön perusoikeuksiin merkittävästi puuttuvien tiedustelumenetelmien käyttö vaatii Helsingin käräjäoikeuden siihen antamaa lupaa.

Kuten selonteossa todetaan, Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitea on kiinnittänyt Suomen osalta huomiota siviili- ja sotilastiedustelutoimintaa valvovien tahojen suureen lukumäärään ja valvontajärjestelmän monimutkaisuuteen. Komitean mukaan valvontajärjestelmän monimutkainen rakenne voi vähentää valvonnan tehokkuutta. Oma näkemykseni on, että useiden itsenäisten ja riippumattomien valvojien keskinäiseen yhteistyöhön perustuva suomalainen valvontamalli mahdollistaa eri näkökulmista tapahtuvan valvonnan ja siihen liittyvän erityisasiantuntemuksen yhdistämisen kustannustehokkaalla tavalla.

Selonteossa mainitaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen viimeaikaiset siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan sekä sen valvonnan sääntelyyn vaikuttavat ratkaisut. Unionin tuomioistuin on antanut aihepiiriin liittyen sittemmin myös ratkaisut yhdistetyissä asioissa C-793/19 ja C-794/19 sekä asiassa C-140/20. Ratkaisujen merkityksen arviointia suomalaisen tiedustelu- ja tiedusteluvalvontajärjestelmän kannalta vaikeuttaa se, että kukin ratkaisu koskee tietyn valtion tiedustelu- ja tiedusteluvalvontajärjestelmän kokonaisuutta ja eri valtioiden tiedustelu- ja tiedusteluvalvontajärjestelmät eroavat puolestaan varsin huomattavasti toisistaan. Euroopan unionin osalta sen jäsenvaltioiden kansallinen turvallisuus sekä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi harjoitettava siviili- ja sotilastiedustelu kuuluvat sinällään kunkin jäsenvaltion yksinomaiseen toimivaltaan. Rikostorjunta ja sitä tukeva rikostiedustelu kuuluvat sen sijaan unionin ja sen jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan. Unionin oikeudella on kuitenkin välillistä vaikutusta myös kansallisen turvallisuuden suojaamiseen esimerkiksi silloin, kun on kyse unionin sisämarkkinoilla toimiviin yrityksiin kohdistuvasta sääntelystä. Unionin oikeuden vaikutuksen ulottuvuudesta on tosin esitetty erilaisia näkemyksiä. Kyse on myös unionin oikeuden ja unionin jäsenvaltioiden valtiosääntöjen yleisemmästä suhteesta.

Yleisarvioni on, että meillä omaksuttu siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan valvontajärjestelmä vaikuttaa tiedustelulainsäädännön soveltamisen alkuvaiheen kokemusten perusteella toimivalta.

Tähän mennessä tarkastamani tiedustelumenetelmien käyttö on ollut kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavana pidettävään toimintaan kohdennettua. Tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittama siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan ennakollinen ja reaaliaikainen laillisuusvalvonta sekä siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten oma-aloitteiset korjaavat toimenpiteet erilaisissa ennakoimattomissa poikkeamatilanteissa vähentävät tarvetta tiedusteluvalvontavaltuutetun jälkikäteisille laillisuusvalvonnallisille toimenpiteille.

Lausuntokierroksella olleen uutta lakia sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa sekä siihen liittyviä lakeja koskevan ehdotuksen mukaan jatkossa sotilastiedusteluviranomaisten harjoittaman sotilastiedustelutoiminnan lisäksi myös sotilastiedusteluviranomaisten harjoittama sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten ennalta estämis- ja paljastamistoiminta sekä salaisten tiedonhankintakeinojen kyseisessä toiminnassa käyttäminen saatettaisiin tiedusteluvalvontavaliokunnan parlamentaarisen valvonnan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun laillisuusvalvonnan piiriin. Nyttemmin ilmoitetun mukaan eduskunnalle ei tulla antamaan kuluvalla istuntokaudella asiaa koskevaa hallituksen esitystä.

Kun tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatehtävien piiriin kuuluu jo nykyisin Suojelupoliisin tiedustelumenetelmien käytön lisäksi myös Suojelupoliisin kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämiseen ja paljastamiseen liittyvä salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö, tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatehtävät olisi näkemykseni mukaan johdonmukaista laajentaa edellä mainitun ehdotuksen mukaisesti kattamaan sotilastiedusteluviranomaisten tiedustelumenetelmien käytön lisäksi myös sotilastiedusteluviranomaisten salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö. Kun tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonnan piiriin kuuluu Suojelupoliisin tiedustelumenetelmien käytön lisäksi myös sen salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö ja varsinkin jos tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonnan piiriin kuuluisi jatkossa sotilastiedusteluviranomaisten tiedustelumenetelmien käytön lisäksi myös niiden salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö, olisi näkemykseni mukaan perusteltua harkita tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatoimivaltuuksia koskevan sääntelyn vähintäänkin täsmentämistä ja mahdollisesti myös täydentämistä nimenomaisilla maininnoilla siitä, että valvontatoimivaltuudet koskevat tiedustelumenetelmien käytön lisäksi osaksi tai kokonaan myös salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatehtävien laajentaminen kattamaan myös muiden poliisiyksiköiden kuin Suojelupoliisin, muiden sotilasviranomaisten kuin sotilastiedusteluviranomaisten, Tullin ja Rajavartiolaitoksen salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käyttö ei olisi sen sijaan näkemykseni mukaan perusteltua. Valvonnan alan näihinkin toimintoihin laajentaminen voisi häiritä tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun keskittymistä alkuperäiseen perustehtäväänsä eli siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan valvontaan. Tiedusteluvalvontavaltuutetun osalta valvonnan alan tällainen huomattava laajentaminen vaatisi merkittäviä lisäresursseja, eikä laajentaminen olisi riittävästi resursoitunakaan näkemykseni mukaan tarkoituksenmukaista tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittaman siviili- ja sotilastiedustelun kattavaan reaaliaikaiseen valvontaan painottuvan valvonnan kohdentamisen kannalta.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaista koskeva tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain muutos (898/2022) on tullut voimaan 1.12.2022.

Selonteossa nostetaan esiin pyrkimys jakaa siviili- ja sotilastiedustelutoiminnasta nykyistä enemmän tietoa julkisuuteen. Sisä- ja puolustusministeriöissä vireillä oleva siviili- ja sotilastiedustelutoimintaan liittyvien, mahdollisesti ainakin osin julkisten vaikuttavuus- ja seurantaindikaattorien kehittäminen on mielestäni tässä suhteessa tervetullutta. Tiedusteluvalvontavaltuutetun osalta siviili- ja sotilastiedustelutoimintaan liittyvät salassapitovelvoitteet rajoittavat tiedusteluvalvontavaltuutetun mahdollisuuksia viestiä valvomastaan toiminnasta. Kyse on tällöin myös siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan lainmukaisuuden valvonnan tehokkuuden varmistamisesta: valvonnan tehokkuuden edellytyksenä olevan kattavan tiedonsaannin kannalta on tärkeää, että siviili- ja sotilastiedusteluviranomaiset voivat luottaa siihen, että niiden tiedusteluvalvontavaltuutetulle antamat salassa pidettävät tiedot pysyvät salassa.

Kimmo Hakonen
Tiedusteluvalvontavaltuutettu