Tommi Koivula
Professori
Maanpuolustuskorkeakoulu
7.12.2022

VNS 11/2021 vp Valtioneuvoston selonteko tiedustelulainsäädännöstä

Hallitus antoi tiedustelulainsäädännöstä kokonaisvaltaisen selonteon 16.12.2021. Tässä lausunnossa arvioidaan eduskunnan hallintovaliokunnan pyynnöstä selontekoa erityisesti Suomen turvallisuusympäristön viimeaikaisen muutoksen sekä kansallisten tiedusteluviranomaisten muuttuvan toimintakentän näkökulmasta.

Yleisesti voidaan todeta, että 1.6.2019 voimaan tullut tiedustelulainsäädäntö on tullut suureen tarpeeseen, joskin on aiheellista kysyä, riittävätkö lainsäädännön suomat valtuudet enää oman aikamme kiristyneessä turvallisuustilanteessa.

Keskeinen maailmanpoliittinen kehityskulku tiedustelun näkökulmasta on viime vuosina ollut suurvaltojen välisen kilpailun kiihtyminen ja tästä johtuva kylmän sodan jälkeisen monenkeskisen turvallisuusjärjestelmän osittainen rapautuminen. Viime vuosille on ollut leimallista, että Kiina ja Venäjä ovat esittäneet haasteen monenkeskiselle maailmanjärjestykselle yhä määrätietoisemmin muiden suurten ja keskikokoisten eiläntistен toimijoiden tarkkaillessa asetelmaa ja pyrkiessä eri tavoin hyötymään siitä. Seurauksena on suurvaltojen kilpailullisuuden korostuminen ja kaikenkattavuus: koko globaali areena näyttäytyy yhä selvemmin kilpailukenttänä, jossa suvereenit valtiot kamppailevat sotilaallisin, taloudellisin, diplomaattisin ja kulttuurisin valtakeinoin eri alueilla, kuten maalla, merelle, ilmassa, avaruudessa, informaatiotilassa ja kyberissä.

Kehityskulku on monella tapaa vahingollinen Euroopan unionin jäsenvaltioille. Kylmän sodan jälkeen luodut monenkeskiset instituutiot heikkenevät – tutkijat puhuvat sotkuisesta tai suttuisesta monenkeskisyydestä. Eurooppa on kehityksen seurauksena entistä enemmän maailmanpolitiikan sivustakatsoja ja (vihamielisen) vaikuttamisen kohde kuin itse maailmanpolitiikan aktiivinen toimija; ei niinkään aterioitsija kuin itse osa ruokalistaa.

Konkreettisemmin suurvaltakilpailu ja rapautuva turvallisuusjärjestys ilmenevät Suomen lähialueilla erityisesti Venäjän ja osittain myös Kiinan kiihtyneenä tiedusteluna. Venäjä on ollut jo pitkään asemaansa tyytymätön suurvalta. Se alkoi irtautua alueellista vakautta koskevista kansainvälisistä sitoumuksistaan jo noin 15 vuotta sitten, mistä lähtien se on vaatinut Eurooppaan etupiireihin perustuvaa uutta turvallisuusarkkitehtuuria, joka korvaisi kylmän sodan ja Neuvostoliiton romahduksen jälkeen luodun monenkeskisen järjestelmän. Vuosien varrella Venäjä on pyrkinyt tehostamaan vaatimustaan lukuisilla sotilaallisen voimankäytön ja hybridivaikuttamisen keinoilla. Sota Georgiaa vastaan vuonna 2008, opposition edustajien salamurhat ja vaalien manipulointiyritykset niin

Venäjällä kuin muissakin maissa, korruption levittäminen, toistuvat yritykset kaataa Ukrainan hallitus, Krimin niemimaan laiton miehitys vuonna 2014, tuki Donbassin alueen kapinallisille ja viimein täysimittäinen sota Ukrainaa vastaan helmikuusta 2022 alkaen ovat tästä esimerkkejä. Osana etupiiripyrkimystä on ollut Venäjän vaatimus saada valvoa rajanaapureidensa aseistusta sekä yritykset kieltää Naton laajeneminen kansainvälisin sopimuksin. Nämä Venäjän tavoitteet ovat perustavanlaatuisesti ristiriidassa länsimaiden eurooppalaista turvallisuutta koskevien näkemysten kanssa.

Tiedustelulla on kilpailullisemmaksi käyneessä maailmanpolitiikassa kasvava rooli niin vihamielisessä vaikuttamisessa kuin tällaisten yritysten torjunnassakin. Selonteossa todetaan varsin perustellusti (s. 7), että ”Kansallisen turvallisuuden suojaaminen edistää osaltaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista”, samoin (s. 6) että ”maailmanpolitiikan kehityskulut heijastuvat Suomeen nopeasti ja yllättäenkin, mikä tarkoittaa kasvavaa tarvetta laadukkaalle ja oikea-aikaiselle, tiedusteluviranomaisten muodostamalle tilannekuvalle ja tiedustelutiedolle”.

Edellä käsitellyn turvallisuuspoliittisen ympäristön muutoksen valossa on kuitenkin aiheellista kysyä, palveleeko nykyinen tiedustelulainsäädäntö muuttuneessa tilanteessa kansallisten turvallisuuden turvaamista parhaalla mahdollisella tavalla.

Ensinnäkin haasteeksi nousee yksilön suojan ja suomalaisen yhteiskunnan turvaamisen välinen jännite. Länsimaiseen tapaan suomalainen lainsäädäntö keskittyy voimallisesti yksilön oikeuksien suojelemiseen – usein niin, että vastapuolena näyttäytyy hypoteettisesti kansalaisen oikeuksia uhkaava kotimainen valtiovalta viranomaisineen. Tähän sinänsä perusteltuun näkökulmaan on kiinnitetty runsaasti huomiota myös tiedustelulainsäädännössä ja vuoden 2021 selonteossa. Voimakas painottuminen yksilön turvaamiseen omilta viranomaisilta muodostuu kuitenkin edellä kuvatuissa maailmanpoliittisissa olosuhteissa helposti strategiseksi rasitteeksi: kansalliset tiedusteluviranomaiset joutuvat toimimaan lainsäädännön voimakkaasti rajoittamina, kun taas vihamielistä tiedustelua harjoittavilla valtiotoimijoilla ei ole minkäänlaisia lain asettamia esteitä omalle toiminnalleen – itse asiassa nämä toimijat saattavat hyödyntää lainsäädännön suomaa vahvaa yksilönsuojaa pyrkiessään tietoisesti horjuttamaan länsimaisen oikeusvaltion rakenteita. Tämä antaa länsimaisen oikeusvaltiokehyksen ulkopuolelle asettuville vastapuolille merkittävän etulyöntiaseman.

Esimerkkinä tästä selonteossa todetaan (s. 14), että ”kansallisen turvallisuuden suojaaminen ei perustuslain 10 § huomioon ottaen mahdollista kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä säätämistä tavallisella lailla ja että lainsäädännön poliisilain 5 a luvussa säädetty kielto kohdistaa tiedustelumenetelmää pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan tai kielto tehdä muita toimenpiteitä kyseisessä tilassa mahdollistavat kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan valmistelun siirtymisen tiedonhankinnan ulottumattomiin. Tällaisilla rajoitteilla on merkitystä oikea-aikaisen

turvallisuustilannekuvan ja sitä kautta saavutettavaan viranomaistoiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta". Kyetäkseen toimimaan viranomaisilla tulisi todellakin olla yhteinen käsitys uhasta ja kyky vastaanottaa epämiellyttävääkin tietoa ilman kansallisen lainsäädännön asettamia esteitä.

Toisaalta lainsäädännön taustalla oleva idea siitä, mitä suojellaan taipuu osittain huonosti kyberaikaan. Kun lainsäädäntö näyttää keskittyneen suojaamaan kansalaista omilta valtiollisilta viranomaisilta, valuu samaan aikaan Suomesta ja suomalaisista jatkuvasti vain arvailtavissa oleva määrä tietoa tahoille, joita emme edes täysin hahmota, kuten emme myöskään tämän tiedon kaikkia käyttötapoja tai käyttäjiä. Useimmat suomalaiset antavat itsestään joka päivä tietoisesti tai tietämättään valtavasti tietoa erilaisille kansainvälisille yrityksille ja muille toimijoille internetin ja älylaitteiden kautta. Tämän tietovirran valvominen tai jäljittäminen, saati kontrolloiminen on Suomesta käsin käytännössä mahdotonta. Kansallista turvallisuutta ylläpitävillä viranomaisilla, jotka sentään toimivat Suomen lakien puitteissa ja eduskunnan valvonnassa ei ole pääsyä tähän tai mihinkään vastaavanlaiseen tietomassaan kuin aivan erityisissä poikkeustapauksissa ja silloinkin vain osittaisesti. Muuttuvan teknologian ilmiöt tuntuvat siis ajavan ohi lainsäädännöstä.

Yhteenvetona voidaan todeta, että elämme kiihtyvän suurvaltakilpailun ja heikkenevän kansainvälisen sääntelyn aikaa ja kansainvälispoliittinen asetelma on selvästi heikentynyt selonteon julkaisemisen jälkeisenä aikana. Kansalaisten oikeusturvaan kohdistuu suoria uhkia autoritaaristen hallintojen taholta ja epäsuorasti myös valvonnan ja sääntelyn ulkopuolella olevien suuryritysten suunnalta. Näissä olosuhteissa länsimaisen oikeusvaltion täytyy kyetä suojelemaan itseään ja kansalaisiaan yhä päättäväisemmin. Vuoden 2019 tiedustelulainsäädäntö on ollut välttämätön askel oikeaan suuntaan, mutta uhkat näyttävät kehittyvän käytettävissä olevia vastakeinoja nopeammin. Siksi myös tiedusteluviranomaisten toimivaltuuksia tulisi olla valmiita kehittämään herkeämättä muuttuvien tilanteiden vaatimilla tavoilla.