Tuomas Ojanen

9.12.2022

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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 vain *oikeudelliselta kannalta* ja tällöinkin lähinnä tiedustelulainsäädännön oikeudellisten peruspuitteiden, so. perustuslain, kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja EU-oikeuden, näkökulmasta.
3. Samalla on syytä huomauttaa siitä, että tiedustelulainsäädännöstä on saatu kokemuksia vasta muutaman vuoden ajalta, mikä ei anna kovin paljoa edellytyksiä kokonaisvaltaiselle arviolle. Oikeudellisen 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 huomautettava siitä, että Suomen turvallisuusympäristön erittäin dramaattiset ja perustavan laatuiset muutokset kuluneen vuoden aikana vievät osin pohjaa selonteossa esitetyltä. Samalla turvallisuusympäristön muutokset korostavat selonteon niitä kohtia, joissa eri tavoin painotetaan tarvetta varmistaa tiedustelulainsäädännön ajantasaisuus sekä toimivuus tiedustelutoimintateknologian kehittyessä sekä turvallisuusympäristön muuttuessa.

Eurooppalainen oikeuskehitys tiedustelulainsäädännön säätämisen ja voimaantulon jälkeen

5. Tiedustelulainsäädäntöä säädettäessä Eurooppa-tuomioistuimissa (Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, EIT ja Euroopan unionin tuomioistuin, EUT) oli vireillä 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 oikeudellista

epävarmuutta tiedustelulakien säätämisen aikana lakien 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. Muutoinkin siviili- että sotilastiedustelun lainsäädännölliset perusteet ovat nähdäkseni asianmukaisia perustuslain, EU-oikeuden ja kv. ihmisoikeussopimusten, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta.
8. Samalla on kuitenkin syytä huomauttaa siitä, että Eurooppa-tuomioistuinten koko ajan kehittyvä oikeuskäytäntö on syytä systemaattisesti ottaa huomioon tiedustelulainsäädännön soveltamistilanteissa *in casu,* samoin kuin arvioitaessa tiedustelulainsäädännön kehittämistarpeita (ks. jäljempänä niistä todettu).
9. Lisäksi tässä yhteydessä on syytä muistuttaa siitä, että jo aiemmin on Suomessa 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).
10. Eurooppa-tuomioistuinten edellä mainitut, tiedustelulakien säätämisen ja voimaantulon jälkeen annetut ratkaisut havainnollistavat myös tarvetta kiinnittää 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.
11. Lisäksi EU-tuomioistuimen asiassa *Privacy International* antaman ratkaisun myötä on viimeistään tullut selväksi se, ettei Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (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 säädös- tms. 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 myös kansallisen turvallisuuden kannalta.

Turvallisuusympäristön muutokset oikeudelliselta kannalta

12. Suomen turvallisuusympäristö on kuluneen vuoden aikana muuttunut dramaattisesti, mikä jo edellä todetusti osin vie pohjaa selonteossa nyt esitetyltä.
13. Samalla on todennäköistä, että turvallisuusympäristön perustavaa laatua olevat muutokset tulevat olennaisesti lisäämään sekä siviili- että sotilastiedustelutoiminnan tarvetta tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Tästä syystä on perusteltua painottaa perustuslain ja kansainvälisten sopimusten sekä EU-oikeuden kannalta erityisesti seuraavia seikkoja:

(i) *Tarve varmistaa riittävä tasapaino turvallisuusnäkökohtien 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, ja että tiedonhankintaa kansalliseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen kohdistuvista uhkista ylipäätään yritetään systemaattisesti kehittää ja tehostaa. Perustuslain ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sekä EU-oikeuden kannalta on kuitenkin 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 perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesti tarkoin niitä lakisääteisiä edellytyksiä, joiden täyttyessä tietoa voidaan hankkia kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Tiedusteluviranomaisten on systemaattisesti 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 tiedon hankkimiseksi kyseisessä tilanteessa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta.

(ii) *Tarve varmistaa tiedustelutoiminnan valvontajärjestelyjen toimivuus ja tehokkuus, ml. riittävät voimavarat tiedustelutoiminnan todennäköisesti lisääntyessä*. Tiedustelutoimivaltuudet merkitsevät syvällekäyvää puuttumista perus- ja ihmisoikeuksiin, varsinkin yksityiselämän suojaan sekä yksityiselämän suojaan sisältyvään henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Tästä syystä korostuu tiedustelutoimivaltuuksien käytön kattavan ja systemaattisen valvonnan tarve. Esimerkiksi perustuslakivaliokunta painottikin 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 todennäköinen lisääntyminen turvallisuusympäristön muutosten takia tarkoittaa tarvetta huolehtia jatkossa entistä enemmän tiedustelutoiminnan valvonnan riittävistä resursseista.

Tiedustelulainsäädännön kehittämistarpeita

14. Selonteossa tuodaan kohdittain esiin tarvetta arvioida ja selvittää erilaisia tiedustelulainsäädännön täsmentämis- ja kehittämistarpeita. Näihin kannanottoihin voidaan yleisesti ottaen yhtyä.
15. Ottaen selonteon ohella huomioon etenkin ylimpien laillisuusvalvojien kannanotot tiedustelulainsäädännön kehittämis- ja täsmentämistarpeista on oikeudelliselta kannalta perusteltua painottaa erityisesti seuraavia seikkoja:

(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) *Muita selkeyttämistarpeita*. 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.

(iv) *Tietojen julkisuus*. Selonteon mukaan jatkossa pyritään kehittämään tiedustelutoiminnan valvontaa koskevien tietojen julkaisemista tavalla, joka ei vaaranna tiedustelutoimintaa. Tiedustelutoimintaa koskevien tietojen mahdollisimman suurta avoimuutta ja julkisuutta voidaan puoltaa myös perustuslain kannalta. Tietojen avoimuus ja julkisuus luovat edellytyksiä tiedustelutoiminnan valvonnalle ja tiedustelutoiminnan legitimiteetille.

Selonteon kehittämistarpeita

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

EU-tasoisen ja kansainvälinen yhteistyön tärkeys

19. Selonteossa korostetaan monessa eri kohdassa tarvetta jatkaa tiedustelulainsäädännön kehittämistyötä, mihin voidaan sinänsä yhtyä.
20. 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.