Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta

VNS 11/2011 vp

Valtioneuvoston selonteko tiedustelulainsäädännöstä

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 (ks. K 10/2021 vp s. 24 ja 25) 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.

Yleisarvioni on, että tiedustelulainsäädäntö vaikuttaa sen soveltamisen alkuvaiheen kokemusten perusteella selkeytensä kannalta toimivalta. Käsittelen seuraavassa sääntelyn johdonmukaisuuteen liittyviä rakenteellisia kysymyksiä ja eräitä mahdollisesti tarkennusta vaativia sääntelyn yksityiskohtia.

Digitaalinen toimintaympäristö

Viranomaisten tiedonhankintatoimivaltuuksien ja tiedonsaantioikeuksien täsmällinen ja tarkkarajainen sääntely nopeasti kehittyvässä digitaalisessa toimintaympäristössä on vaativa tehtävä (ks. K 14/2020 vp s. 30-34 ja K 10/2021 vp s. 13-19). 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; ks. K 14/2020 vp s. 27 ja 28 sekä K 10/2021 vp s. 20) ja tiedonhankintaa voidaan kohdentaa myös sellaiseen organisaatiotoimintaan, jolla ei ole kiinteää kytkentää tiettyyn yksilöityyn henkilöön (ks. K 10/2021 vp s. 20-22; vrt. selonteossa mahdollisesti erillistä selvittämistä vaativaksi todettu rikostiedustelun tiedonhankintatoimivaltuuksien nykyinen kytkeytyminen yksilöitävissä olevaan rikokseen ja henkilöön).

Digitaalisessa toimintaympäristössä toimittaessa voi olla kyse tiedonhankinnasta tietoverkosta, tiedonhankinnasta tietoverkossa toimimalla ja tiedonsaannista erilaisilta sähköiseen viestintään liittyviltä palveluntarjoajilta. Tiedonhankinnan tietoverkosta osalta vaiheittainen siirtyminen perinteisistä kiinteistä puhelinverkoista nykyaikaisiin tietoverkkoihin on 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 mahdollisuudesta tai 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 (ks. K 10/2021 vp s. 20, 22-26 ja 28). Tiedonhankinta tietoverkossa toimimalla puolestaan voidaan ja on perusteltuakin rinnastaa lähtökohtaisesti tiedonhankintaan fyysisessä ympäristössä sekä tiedonhankintatoimivaltuuksien käyttämisen että tiedonhankinnan suojaamisen (ks. K 14/2020 vp s. 36) osalta.

Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtävien hoidon ja toimivaltuuksien käytön organisointi

Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten sekä (muiden) rikostorjuntaviranomaisten tehtävien ja toimivaltuuksien määräytymiseen vaikuttaa viranomaisten organisatorinen rakenne ja asema viranomaisorganisaatiossa.

Siviilitiedusteluviranomaisena toimiva Suojelupoliisi on poliisiin kuuluva poliisiyksikkö. Toisin kuin muut poliisiyksiköt, Suojelupoliisi ei ole Poliisihallituksen vaan suoraan sisäministeriön alainen. Kuten muihinkin siviiliviranomaisiin, Suojelupoliisiin sovelletaan lähtökohtaisesti viranomaisten erillisyyden periaatetta sekä hallinnollisten että toiminnallisten asioiden osalta.

Sotilastiedusteluviranomaisina toimivat Pääesikunta ja Puolustusvoimien tiedustelulaitos ovat Puolustusvoimiin kuuluvia hallintoyksikköjä. Puolustusvoimien sisäinen järjestys on sotilaallinen. Puolustusvoimien hallintoyksikköjen ja muiden sotilasyksikköjen toiminnallinen johtaminen tapahtuu sotilaskäskyjä antamalla.

Siviilitiedustelu on määritetty lakitasoisesti säädetysti Suojelupoliisin tehtäväksi (laki poliisin hallinnosta 10 § 1 momentti). Sotilastiedustelu on määritetty lakitasoisesti säädetysti Pääesikunnan ja Puolustusvoimien tiedustelulaitoksen sekä radiosignaalitiedustelun osalta myös Maa-, Meri- ja Ilmavoimien tehtäväksi (laki sotilastiedustelusta 11 §). Siviili- ja sotilastiedustelussa hankitaan tietoja kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavassa toiminnassa voi olla kyse muun muassa sellaisista vihamielisistä hankkeista, jotka eivät ole vielä edenneet konkreettisten estettävien, keskeytettävien, paljastettavien tai selvitettävien vaaratilanteiden ja/tai rikosten asteelle. Sotilastiedustelu tarkoittaa tässä yhteydessä myös sotilasvastatiedustelua (muun muassa tietojen hankkiminen Suomen maanpuolustukseen kohdistuvasta tiedustelutoiminnasta). Siviilitiedustelun kohteet ja sotilastiedustelun kohteet ovat osittain rinnakkaisia.

Konkreettisten rikosten estäminen, keskeyttäminen ja paljastaminen on määritetty lakitasoisesti säädetysti poliisin yleiseksi tehtäväksi (poliisilaki 1 luku 1 § 1 momentti) ja kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten osalta erityisesti Suojelupoliisin tehtäväksi (laki poliisin hallinnosta 10 § 1 momentti) sekä sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten osalta Puolustusvoimien tehtäväksi (laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa 86 § 1 momentti). Kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten selvittäminen ei kuulu Suojelupoliisin tehtäviin (laki poliisin hallinnosta 10 § 1 momentti) tai sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten selvittäminen Puolustusvoimien tehtäviin (laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa 86 § 3 momentti), mutta Suojelupoliisin ja Puolustusvoimien tällaisia rikoksia koskevassa rikosten paljastamistehtävässä on kyse sen selvittämisestä, onko rikokseen esitutkinnan aloittamiselle perustetta.

Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten sekä (muiden) rikostorjuntaviranomaisten tehtäviensä hoitamisessa käytettävissä olevat toimivaltuudet voidaan jaotella tiedonhankintatoimivaltuuksiin, tiedollisiin toimivaltuuksiin (tietojen käsittely) sekä konkreettisten vaaratilanteiden ja/tai rikosten estämiseen ja keskeyttämiseen liittyviin vaikuttamistoimivaltuuksiin. Tiedonhankinta- ja vaikuttamistoimivaltuuksista säädetään varsinaisessa toimivaltuuslainsäädännössä ja niitä käytettäessä on noudatettava tarkoitussidonnaisuuden periaatetta (poliisilaki 1 luku 5 § ja laki sotilastiedustelusta 8 §). Tietojen käsittelystä säädetään tietosuoja- ja henkilötietolainsäädännössä ja tietojen käsittelyssä on noudatettava lähtökohtaisesti tietojen käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta (tietojen keskenään yhteensopivat käsittelytarkoitukset, rikosasioiden tietosuojalaki 5 § 1 momentti). Tietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeaminen edellyttää, että tällaisesta poikkeamismahdollisuudesta on säädetty laissa (rikosasioiden tietosuojalaki 5 § 2 momentti). Tietosuoja- ja henkilötietolainsäädännössä erotetaan yleensä toisistaan tietojen viranomaisen (tai viranomaisorganisaation) omassa toiminnassa käyttäminen ja tietojen toiselle viranomaiselle luovuttaminen.

Tiedonhankintatoimivaltuuksista siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmät on määritetty lakitasoisesti säädetysti siviilitiedustelun osalta Suojelupoliisin käytettävissä oleviksi (poliisilaki 5 a luku 1 § ja laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa) sekä sotilastiedustelun osalta Pääesikunnan ja Puolustusvoimien tiedustelulaitoksen käytettävissä oleviksi (laki sotilastiedustelusta 11 §). Rikostiedustelun salaiset tiedonhankintakeinot on määritetty lakitasoisesti säädetysti poliisin (poliisilaki 5 luku) ja Puolustus-

voimien (laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa 89 §) käytettävissä oleviksi. Salaisia tiedonhankintakeinoja ei ole rajattu lakitasoisesti säädetysti vain tiettyjen poliisi- tai sotilasyksikköjen toimivaltuuksiin kuuluviksi. Sotilastiedustelusta annettua lakia koskeneessa hallituksessa korostettiin sotilastiedustelun toimivaltuuksien ja rikostorjunnan toimivaltuuksien käyttämisen eriyttämistä eri henkilöille (HE 203/2017 vp s. 178 ja 202). Sotilastiedustelun tiedustelumenetelmien käyttöä koskeva ylin päätösvalta on lakitasoisesti säädetysti Pääesikunnan tiedustelupäälliköllä ja rikostiedustelun salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä koskeva ylin päätösvalta lakitasoisesti säädetysti Pääesikunnan vastatiedustelusta vastaavalla apulaisosastopäälliköllä. Siviilitiedustelun osalta on sen sijaan säädetty tiedonhankintatoimivaltuuksien käytön edellytyksiin liittyen erikseen mahdollisuudesta jatkaa siviilitiedustelun tiedustelumenetelmän käyttöä (Suojelupoliisin toimesta) eräiden rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi (poliisilaki 5 a luku 5 §; vrt. rikostiedustelun salaisen tiedonhankintakeinon käytön jatkaminen rikoksen selvittämiseksi, poliisilaki 5 luku 4 §). Kun kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten selvittäminen ei kuulu Suojelupoliisin tehtäviin tai sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten selvittäminen Puolustusvoimien tehtäviin, Suojelupoliisilla tai Puolustusvoimilla ei ole myöskään käytettävissään rikostiedustelun salaisia pakkokeinoja tällaisten rikosten selvittämiseksi.

Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten sekä (muiden) rikostorjuntaviranomaisten tietojen käsittelyyn sovelletaan rikosasioiden tietosuojalakia sekä poliisin osalta lisäksi poliisin henkilötietolakia ja Puolustusvoimien osalta lisäksi Puolustusvoimien henkilötietolakia. Poliisin henkilötietolain sääntely on tehtäväalue- ja tietokohtaista ja Puolustusvoimien henkilötietolain sääntely rekisterikohtaista. Toisin kuin muiden poliisiyksikköjen osalta, Suojelupoliisin henkilötietojen käsittelystä säädetään poliisin henkilötietolaissa erillisessä luvussaan. Luvun säännöksissä Suojelupoliisin oikeus saada tietoja poliisin rekistereistä ja muilta poliisiyksiköiltä sekä Suojelupoliisin oikeus luovuttaa tietoja muille poliisiyksiköille rinnastetaan kuitenkin käytännössä muiden poliisiyksiköiden väliseen poliisiorganisaation sisäiseen tiedonvaihtoon. Suojelupoliisi rinnastuu käytännössä muihin poliisiyksiköihin myös tietojen toisilta viranomaisilta saannin ja toisille viranomaisille luovuttamisen osalta. Poliisin henkilötietolakiin sisältyvät säännökset tietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisesta (tietojen käsittely muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen). Puolustusvoimien henkilötietolaissa käsitellään Puolustusvoimia yhtenä organisatorisena kokonaisuutena. Laissa säädetään muun muassa sotilastiedustelutehtävien suorittamiseksi käytettävän sotilastiedusterekisterin sekä rikosten estämis- ja paljastamistehtävien hoitamiseksi käytettävän turvallisuustietorekisterin tietosisällöstä. Lain tietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista koskevissa säännöksissä (tietojen käsittely muuhun kuin niiden alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen) säädetään turvallisuustietorekisterin ja Puolustusvoimien muiden rekistereiden tietojen käyttämisestä sotilastiedustelutehtävien suorittamiseksi, mutta ei sotilastiedusterekisterin tietojen käyttämisestä rikosten estämis- ja paljastamistehtävien tai Puolustusvoimien muiden tehtävien suorittamiseksi. Toisin kuin siviilitiedustelun osalta, sotilastiedustelun osalta on säädetty tiedonhankintatoimivaltuuksia käyttämällä saatujen tietojen käsittelyn edellytyksiin liittyen tiedustelutehtävään liittymättömän tiedon käyttämisestä (laki sotilastiedustelusta 88 §; vrt. rikostiedustelun salaisilla tiedonhankintakeinoilla ja salaisilla pakkokeinoilla saadun ylimääräisen tiedon käyttäminen, poliisilaki 5 luku 53 § ja pakkokeinolaki 10 luku 56 §). Tiedustelutehtävä tarkoittaa tässä yhteydessä Pääesikunnan tiedustelupäällikön sotilastiedusteluviranomaiselle antamaa toimeksiantoa tiedustelutiedon hankkimiseksi (laki sotilastiedustelusta 10 § 9 kohta).

Viranomaisten tiedolliset toimivaltuudet voivat olla yksityisyyden suojan näkökulmasta vähintäänkin yhtä merkittäviä kuin viranomaisten tiedonhankintatoimivaltuudet. 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. Luonnollisen henkilön yksiselitteiseen tunnistamiseen tarkoitettujen biometristen tietojen käsittelystä säädetään rikosasioiden tietosuojalain 11 §:ssä ja poliisin henkilötietolain 15 §:ssä. Teknisessä valvonnassa saatujen 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 §).

Tiedollisiin toimivaltuuksiin liittyy myös kysymys tietosuoja- ja henkilötietolainsäädännön sekä julkisuuslainsäädännön välisestä suhteesta. Kyse on muun muassa henkilötietojen suojasta henkilön tiedollisena itsemääräämisoikeutena suhteessa yleisöjulkisuuteen taikka yleisiä tai yksityisiä etuja suojaaviin salassapitoperusteisiin sekä viranomaisten mahdollisuudesta tai oikeudesta saada taikka oikeudesta tai velvollisuudesta luovuttaa salassa pidettäviä tietoja tai henkilötietoja.

Konkreettisten vaaratilanteiden ja/tai rikosten estämiseen ja keskeyttämiseen liittyvät vaikuttamistoimivaltuudet on määritetty lakitasoisesti säädetysti poliisin (poliisin yleiset toimivaltuudet, poliisilaki 2 luku) ja Puolustusvoimien (sotilaallisten voimakeinojen käyttö, laki puolustusvoimista 4 §) käytettävissä oleviksi. Vaikuttamistoimivaltuuksia ei ole rajattu lakitasoisesti säädetysti vain tiettyjen poliisi- tai sotilasyksikköjen toimivaltuuksiin kuuluviksi. Voimankäyttö digitaalisessa toimintaympäristössä sekä siihen liittyvä siviili- ja sotilasviranomaisten välinen toimivallanjako on oma kysymyksensä (ks. K 10/2021 vp s. 23).

Siviili- ja sotilastiedustelun suhde rikostorjuntaan

Tarkoitussidonnaisuuden periaate kieltää rikostorjuntaa koskevan sääntelyn kiertämisen käyttämällä siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmiä konkreettisten vaaratilanteiden ja/tai rikosten estämisen, keskeyttämisen, paljastamisen tai selvittämisen tarkoituksessa. Kuten edellä on todettu, siviilitiedustelun osalta on kuitenkin säädetty erikseen mahdollisuudesta jatkaa siviilitiedustelun tiedustelumenetelmän käyttöä eräiden rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi. 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 §). Kuten edellä on todettu, sotilastiedustelun osalta on säädetty lisäksi tiedustelumenetelmää käyttämällä saatujen tietojen tiedustelutehtäväkohtaisesta käyttötarkoitussidonnaisuudesta ja siitä poikkeamisesta.

Olen käsitellyt palomuurisääntelyn tulkintaa ensimmäisessä ja toisessa vuosikertomuksessani (K 14/2020 vp s. 23-25 ja K 10/2021 vp s. 31-37). Kuten selonteossa todetaan, eduskunnan oikeusasiamies otti ensimmäisessä vuosikertomuksessani 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 sekä konkreettisten kansallista turvallisuutta uhkaavien vaaratilanteiden ja/tai rikosten estäminen, keskeyttäminen, 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 rikostorjuntaan luovuttamiseen (sallittu tietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeaminen). Tiedustelumenetelmää käyttämällä saatujen siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtäväpiiriin kuuluvia rikoksia koskevien tietojen rikostorjuntaan luovuttamiseen sekä tiedustelumenetelmää käyttämällä saatujen tietojen muuhun käsittelyyn kuin rikostorjuntaan luovuttamiseen 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 (ks. poliisilain 5 a luvun 44 §:n otsikko ”Siviilitiedustelussa saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan” ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 17 §:n otsikko ”Tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan”) että tietojen käyttämiseen viranomaisen 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 (ks. sotilastiedustelusta annetun lain 79 §:n otsikko ”Rikosepäilystä ilmoittaminen” ja 80 §:n otsikko ”Ilmoittaminen ja tiedon luovuttaminen eräissä tapauksissa”) että tietojen pyynnöstä tapahtuvaan luovuttamiseen.

Eräät sääntelyn yksityiskohdat

Siviilitiedustelua koskevan sääntelyn ja sotilastiedustelua koskevan sääntelyn välillä on tiedustelun kohteiden osittaisen erilaisuuden vuoksi perusteluja eroja. Osan sääntelyjen eroavaisuuksista osalta jää kuitenkin epäselväksi, ovatko erot tarkoituksellisia.

Tiedustelulakien voimaantulon myötä on syytä arvioida sääntelyn johdonmukaisuuden näkökulmasta sitä, olisiko eri lakien rikosten selvittämistarkoitukseen taikka konkreettisten vaaratilanteiden ja/tai rikosten estämistarkoitukseen perustuvaa rikostorjuntaviranomaisten salassa pidettävien tietojen tai henkilötietojen saantia koskevia säännöksiä mahdollisesti perusteltua täydentää kansallisen turvallisuuden suojaamistarkoitukseen perustuvan siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tiedonsaannin osalta. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely on sallittu vain, jos se on välttämätöntä (rikosasioiden tietosuojalaki 11 § 2 momentti ja poliisin henkilötietolaki 15 § 1 momentti).

Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten oikeuteen saada salassa pidettäviä tietoja toiselta viranomaiselta sovelletaan erityislakien säännösten lisäksi Suojelupoliisin osalta poliisilain 4 luvun 2 §:n 1 momentin yleissäännöstä, jonka sisältö on kuitenkin osin tulkinnanvarainen (”jollei sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista poliisille tai tietojen käyttöä todisteena ole laissa nimenomaisesti kielletty tai rajoitettu”; ks. K 10/2021 vp s. 18). Sotilastiedustelusta annetussa laissa ei ole vastaavaa säännöstä (vrt. laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa 43 ja 92 §). Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten oikeuteen saada (salassa pidettäviäkin) henkilötietoja toiselta viranomaiselta sovelletaan henkilötietolainsäädäntöä.

Kansallisen turvallisuuden suojaaminen on siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisen tietojen saannin perusteeksi sinällään varsin väljä ja tämänkaltainen tietojen saannin peruste olisikin perusteltua kytkeä kiinteämmin siviili- ja sotilastiedustelun tarkoitukseen sekä tiedustelulaeissa määriteltyihin siviili- ja sotilastiedustelun kohteisiin. Kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvien tietojen toiselle viranomaiselle tai yksityiselle taholle luovuttamisessa voi puolestaan olla kyse siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten oman kansallisen turvallisuuden suojaamistehtävän hoitamisen lisäksi toisen viranomaisen kansalliseen turvallisuuteen liittyvien tehtävien hoitamisen tukemisesta tai tiedon saajan etujen turvaamisesta.

Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten oikeuteen saada siviili- ja sotilastiedustelutehtävien hoitamisessa tarpeellisia yritys-, pankki- tai vakuutussalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja taikka muita asiakastietoja yksityiseltä yhteisöltä sovelletaan poliisilain 5 a luvun 50 §:ää ja sotilastiedustelusta annetun lain 104 §:n 1 momenttia (vrt. poliisilaki 4 luku 3 § 1 momentti; ks. K 10/2021 vp s. 16, 18 ja 19). Yksityisten tahojen vapaaehtoinen tietojen viranomaiselle luovuttaminen esimerkiksi yleisten tai sähköistä viestintää koskevien erityisten tietosuojasäännösten nojalla on osin tästä erillinen kysymyksensä (ks. K 10/2021 vp s. 17 ja 19).

Teknisen laitetarkkailun sisältö toisaalta siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmänä ja rikostiedustelun salaisena tiedonhankintakeinona sekä toisaalta rikostiedustelun salaisena pakkokeinona eroavat toisistaan.

Pakkokeinolain 10 luvun 23 §:n 2 momentissa rajataan ja poliisilain 5 luvun 23 §:n 2 momentissa sen alkuperäisessä muodossaan rajattiin viestin sisältöä tai tunnistamistietoja koskeva tiedonhankinta teknisen laitetarkkailun käytön ulkopuolelle. Sotilastiedustelusta annetun lain 32 §:n 2 momentissa teknisen laitetarkkailun käyttöä koskeva rajaus ulotetiin sitä vastoin lakia koskeneen hallituksen esityksen mukaisesti ainoastaan välitettävänä olevaa viestiä ja sen tunnistamistietoja koskevaksi. Poliisilain 5 luvun 23 §:n 2 momenttiin (ja siten välillisesti myös poliisilain 5 a luvun 14 §:ään) tehtiin vastaava muutos tiedustelulakiehdotusten eduskuntakäsittelyn yhteydessä (ks. K 14/2020 vp s. 33).

Parhaillaan lausuntokierroksella olevassa oikeusministeriön työryhmämietinnössä (Pakkokeinolain muutostarpeiden tarkastelu, Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:1) ehdotetaan edellä tarkoitettua tosiasiallisesti vastaavaa, mutta muotoilultaan nykyisen laite-etsintää koskevan pakkokeinolain säännöksen muotoilua soveltuvin osin noudattavaa teknisen laitetarkkailun sisällön laajennusta pakkokeinolain teknistä laitetarkkailua ja sen edellytyksiä koskevaan säännökseen (”Teknistä laitetarkkailua ei saa kohdistaa sellaiseen luottamukselliseen viestiin, jota koskevasta telekuuntelusta, televalvonnasta ja muusta teknisestä tarkkailusta kuin laitetarkkailusta säädetään tässä luvussa.”, pakkokeinolaki 10 luku 23 § 2 momentti) sekä laajennuksen huomioimista pakkokeinolain kuuntelu- ja katselukieltoja koskevassa säännöksessä (pakkokeinolaki 10 luku 52 §) ja pakkokeinolain salaisen pakkokeinon käytön keskeyttämistä koskevassa säännöksessä (pakkokeinolaki 10 luku 58 §). Pakkokeinolain salaisen pakkokeinon käytön keskeyttämistä koskeva säännös ehdotetaan samalla laajennettavaksi koskemaan telekuuntelun, teknisen kuuntelun ja teknisen laitetarkkailun lisäksi myös televalvontaa.

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 koskevaan sääntelyyn liittyy joitakin epäjohdonmukaisuuksia.

Todistamiskieltoihin liittyvät tiedustelukiellot (kuuntelu- ja katselukiellot) sekä niihin liittyvä tiedonhankintatoimivaltuuden käytön keskeyttäminen ja tiedonhankintatoimivaltuutta käyttämällä saatujen tietojen hävittäminen eivät koske poliisilain 5 luvun 50 §:ssä (sisältää viittauksen pakkokeinolain 10 luvun 52 §:ään), poliisilain 5 a luvun 41 §:ssä ja sotilastiedustelusta annetun lain 82 §:ssä säädetyn perusteella teknistä laitetarkkailua, vaikka teknisen laitetarkkailun sisältö on laajentunut edellä kuvatulla tavalla muun kuin välitettävänä olevan viestin sisällön ja tunnistamistiedot kattavaksi (ks. K 14/2020 vp s. 34). Kuten selonteossa todetaan, tiedustelukieltoja on kuitenkin noudatettu käytännössä myös teknisen laitetarkkailun yhteydessä.

Sotilastiedustelusta annetun lain 85 §:n 4 momentin mukaan todistamiskieltojen alaiseen tietoon kohdistuvan tiedonhankintatoimivaltuuden käytön keskeyttäminen ja tiedonhankintatoimivaltuutta käyttämällä saatujen

tietojen hävittäminen koskevat myös paikkatiedustelua. Poliisilain 5 a luvun 41 §:ssä tai luvun muissa säännöksissä ei ole sisällöltään vastaavaa mainintaa paikkatiedustelusta. Sekä siviilitiedustelun että sotilastiedustelun osalta on säädetty siitä, että paikkatiedustelua ei saada toimittaa paikassa, jossa tiedustelun kohteeksi on syytä olettaa joutuvan todistamiskieltojen alaista tietoa (poliisilaki 5 a luku 26 § ja laki sotilastiedustelusta 54 § 1 momentti), ja siitä, että todistamiskieltojen alaista tietoa sisältävää kohdetta ei saada jäljentää (poliisilaki 5 a luku 29 § ja laki sotilastiedustelusta 83 § 1-3 momentti).

Poliisilain 5 a luvun 29 §:n todistamiskieltoihin liittyviä jäljentämiskieltoja koskevat säännökset eivät näyttäisi luvun pykäläjärjestyksen perusteella koskevan lähetyksen jäljentämistä. Sotilastiedustelusta annetun lain 83 §:n jäljentämiskieltoja koskevan pykälän sijainti laissa on tässä suhteessa toisenlainen (pykälässä viitataan tosin jäljentämistä ja lähetyksen jäljentämistä koskevien säännösten sijasta paikkatiedustelua koskeviin säännöksiin; ks. K 14/2020 vp s. 34). Kuten selonteossa todetaan, jäljentämiskieltoja on kuitenkin noudatettu käytännössä myös lähetyksen jäljentämisen yhteydessä.

Sotilastiedustelusta annetun lain 82 §:n 2 momentti ja 86 §:n 1 momentin 2 kohta vaikuttavat tietoliikennetiedustelulla saatujen todistamiskieltojen alaisten tietojen hävittämisen osalta ainakin osittain päällekkäisiltä. Tämä heijastuu myös tietoliikennetiedustelusta sotilastiedustelussa laadittavia pöytäkirjoja ja sotilastiedustelumenetelmistä laadittavia selvityksiä koskevaan sääntelyyn. Sotilastiedustelun tiedustelumenetelmistä annetun valtioneuvoston asetuksen 24 §:n 6 ja 7 kohdan mukaan tietoliikennetiedustelusta laadittavaan pöytäkirjaan on merkittävä tietoja sotilastiedustelusta annetun lain 82 §:n 2 momentin ja 86 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla toteutetusta tietojen hävittämisestä. Asetuksessa ei sen sijaan säädetä sotilastiedustelusta annetun lain 84 §:n 1 momentin perusteella (”tietoa ei tarvita tai tietoa ei saa käyttää sotilastiedustelun tehtävien hoitamiseksi taikka tietoa ei tarvita maanpuolustuksen kannalta tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi”) hävitettyjen tietojen määrän tietoliikennetiedustelusta laadittavaan pöytäkirjaan merkitsemisestä (vrt. laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa 15 § 1 momentti 2 ja 3 kohta sekä valtioneuvoston asetus siviilitiedustelusta 21 § 7 ja 8 kohta). Sotilastiedustelun valvonnasta puolustushallinnossa ja valvonnasta annettavista kertomuksista annetun puolustusministeriön asetuksen 2 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaan sotilastiedustelumenetelmistä laadittavassa selvityksessä on puolestaan mainittava muun muassa sotilastiedustelun tiedustelumenetelmistä annetun valtioneuvoston asetuksen 24 §:n 6 ja 7 kohdissa tarkoitettujen tietojen määrä vuositasolla (vrt. valtioneuvoston asetus siviilitiedustelusta 21 § 7 ja 8 kohta sekä 24 § 3 momentti 4 kohta). Sotilastiedustelusta annetun lain 84 §:n 1 momentin perusteella toteutettua tietojen hävittämistä ei mainita myöskään tietoliikennetiedustelusta ilmoittamatta jättämisen perusteena sotilastiedustelusta annetun lain 89 §:n 2 momentissa (vrt. laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa 15 § 1 momentti 3 kohta ja 20 §).

Muuhun kuin tiedonhankinnan kohdehenkilöön kohdistuvan telekuuntelun, teknisen kuuntelun ja teknisen laitetarkkailun käytön keskeyttäminen

sekä siihen liittyvä tiedonhankintatoimivaltuutta käyttämällä saatujen tietojen hävittäminen koskevat poliisilain 5 luvun 56 §:ssä säädetyn perusteella edelleen myös sellaista teknistä laitetarkkailua, joka kohdistuu viestin sisältöön tai tunnistamistietoihin, vaikka teknisen laitetarkkailun sisältö on laajentunut edellä kuvatulla tavalla muun kuin välitettävänä olevan viestin sisällön ja tunnistamistiedot kattavaksi. Sotilastiedustelusta annetun lain 85 §:n 3 momentin säännös on tässä suhteessa ajan tasalla.

Poliisilain 5 a luku ei sisällä säännöksiä muuhun kuin tiedonhankinnan kohdehenkilöön kohdistuvan tiedonhankintatoimivaltuuden käytön keskeyttämisestä ja siihen liittyvästä tiedonhankintatoimivaltuutta käyttämällä saatujen tietojen hävittämisestä. Sen sijaan sotilastiedustelusta annetun lain 85 §:ssä on säännökset telekuuntelun, teknisen kuuntelun, (muun kuin valtiollisen toimijan viestin sisältöön kohdistuvan) radiosignaalitiedustelun, teknisen laitetarkkailun ja (todistamiskieltojen alaiseen tietoon kohdistuvan) paikkatiedustelun keskeyttämisestä sekä siihen liittyvästä tiedonhankintamenetelmää käyttämällä saatujen tietojen hävittämisestä (ks. K 10/2021 vp s. 27).

Selonteossa nostetaan esiin eräitä varsinaista tietoliikennetiedustelua edeltävän teknisten tietojen käsittelyn sääntelyyn liittyviä seikkoja.

Tietoliikennetiedustelun kohdentamiseksi voidaan viestintäverkon tietoliikenteestä hetkellisesti kerätä ja tallentaa tietoliikenteen teknisiä tietoja ja automaattisen tietojenkäsittelyn avulla käsitellä niitä tilastollista analyysiä varten. Tilastollisen analyysin tulokseen ei saa sisältyä tietoa, josta voidaan tunnistaa yksittäinen luonnollinen henkilö (laki sotilastiedustelusta 66 § 1 ja 2 momentti).

Ilmausten ”hetkellisesti” tai ”tilastollista analyysiä varten” sisältö voi olla osin tulkinnanvarainen silloin, jos tietoliikenteen teknisten tietojen kerääminen kohdistuisi ainoastaan osaan tuomioistuimen antaman luvan mukaisesta viestintäverkon osasta tai teknisten tietojen käsittely kohdistuisi ainoastaan osaan kerätyistä tiedoista.

Selonteossa mainitaan, että muutoksenhausta tiedusteluvalvontavaltuutetun tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämistä tai lopettamista koskevaan määräykseen ei ole säädetty (ks. K 14/2020 vp s. 16).

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.

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 tuoreet siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan sekä sen valvonnan sääntelyyn vaikuttavat ratkaisut. 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. Vaikutuksen ulottuvuudesta on tosin esitetty erilaisia näkemyksiä.

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

Tarkastamani tiedustelumenetelmien käyttö on ollut kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavana pidettävään toimintaan kohdennettua.

Oikeusministeriössä valmisteltu tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaista koskeva hallituksen esitys tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain muuttamisesta on suunniteltu annettavaksi eduskunnalle viikolla 10.

Selonteossa nostetaan esiin pyrkimys jakaa siviili- ja sotilastiedustelutoiminnasta nykyistä enemmän tietoa julkisuuteen. Tässä suhteessa tärkeää on sisä- ja puolustusministeriöissä vireillä oleva siviili- ja sotilastiedustelutoimintaan liittyvien vaikuttavuus- ja seurantaindikaattorien kehittäminen. 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