



O 79/2020 vp

Sisäministeriön perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitettu selvitys siviilitiedustelulainsäädännöstä

Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävänä on valvoa tiedustelumenetelmien ja tiedustelutiedon käytön ja muun tiedustelutoiminnan lainmukaisuutta, valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa, edistää oikeusturvan toteutumista ja siihen liittyviä hyviä käytäntöjä tiedustelutoiminnassa sekä seurata ja arvioida toimialallaan lainsäädännön toimivuutta ja tehdä tarpeelliseksi katsomiaan kehittämisehdotuksia.

Arvioin sisäministeriön selvitystä edellä mainittujen tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävien näkökulmasta. Esittämäni huomiot koskevat tiedustelulainsäädännön toimivuutta ja oikeusturvan toteutumista sekä niihin liittyvää kansainvälistä kehitystä.

Selkeä sääntely, hyvin koulutetut ja ohjeistetut virkamiehet sitä soveltamassa sekä sen soveltamisen tehokas valvonta ovat keskeisiä hyvän hallinnon ja oikeusturvan elementtejä. Tämä koskee myös tiedustelutoimintaa. Olen itse pyrkinyt tukemaan tiedustelulainsäädännön tulkintaa vuosikertomuksillani (K 14/2020 vp ja K 10/2021 vp) ja tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon verkkosivulla (www.tiedusteluvalvonta.fi) julkaisuilla kolumneillani. Niissä on kyse tiedusteluun liittyvien oikeudellisten käsitteiden systematisoinnista ja tiedustelua koskevan lainsäädännön asemoimisesta osaksi muuta oikeusjärjestystä. Lisäksi olen osana ennakollista laillisuusvalvontaa tukenut tiedustelulainsäädännön soveltamista koskevan ohjeistuksen valmistelua ja koulutuksen järjestämistä.

Tiedustelulainsäädännön toimivuus

Yhdyn sisäministeriön selvityksessä esitettyihin arvioihin siitä, että siviilitiedustelulainsäädännön voidaan yleisesti ottaen katsoa olevan lähtökohtaisesti toimiva kokonaisuus ja että toimivaltuuksien soveltamisajan lyhyiden johdosta tarkempien johtopäätösten tekeminen lainsäädännön toimivuudesta ei ole kuitenkaan vielä mahdollista.

Tiedustelutoiminnan laillisuuden valvojan rooliin ei kuulu sinällään tiedusteluviranomaisten toimivaltuuksien laajentamista tai supistamista koskevien ehdotusten tekeminen. Näin varsinkin tässä tiedustelulakien voimassaolon alkuvaiheessa, kun tiedusteluviranomaisten toimivaltuudet ovat lainsäätäjän vasta vähän aikaa sitten määrittämät. En ota siten kantaa sisäministeriön selvityksessä esiin nostettuihin kysymyksiin tiedustelumenetelmien kohdistamisesta myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan tai Suojelupoliisin aikaisempaan esitutkintaviranomaisrooliin kytkeytyneestä oikeudesta saada tietoja tietyiltä sektoriviranomaisilta.



Tiedustelutoiminnan laillisuuden valvojan rooliin kuuluu sen sijaan sääntelyn selkeyden arviointi ja mahdollisten siihen liittyvien kehittämisehdotusten tekeminen. Esitän vuosikertomuksissani lainsäädäntöä kuvaavia ja paikoin sitä tulkitseviakin havaintoja. En ryhdy tässä yhteydessä referoimaan vuosikertomuksissani esittämäni, mutta nostan esiin eräitä sääntelyn selkeyden kannalta merkityksellisiä teemoja.

Rikostiedustelun salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen sekä siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmien sääntelyn perusta on sähköiseen viestintään kohdistuvan tiedonhankinnan osalta perinteisten puhelinverkkojen aikakaudelta. Nykyaikaisten ja edelleen kehittyvien tietoliikenneverkkojen aikakaudella sääntösten laadinnan ja niiden soveltamisen toimintaympäristö on huomattavasti monimutkaisempi. Toimintaympäristön monimutkaisuuteen liittyvät muun muassa salaisen tiedonhankinnan henkilöllisen kohdentamisen uudentyyppiset asetelmat esimerkiksi haittaohjelmien torjunnan yhteydessä. Tiedonhankinnan henkilölliseen kohdentamiseen kytkeytyy myös salaisen pakkokeinon, salaisen tiedonhankintakeinon tai tiedustelumenetelmän käytöstä tiedonhankinnan kohteena olleelle henkilölle ilmoittamista ja asianosaisjulkisuuden rajoittamista koskeva sääntely.

Esitin ensimmäisessä vuosikertomuksessani tiedusteluviranomaisten tehtäväpiiriin kuuluvien rikosten ja niiden tehtäväpiiriin kuulumattomien rikosten väliseen erotteluun perustuvan tulkintani niin kutsuttujen palomuurisääntösten soveltamisesta. Eduskunnan oikeusasiamies otti esittämäni laintulkinnan omana aloitteenaan selvitettäväksi. Tämän asian käsittely on vielä kesken. Syvensin toisessa vuosikertomuksessani palomuurisääntösten tulkintaan liittyvää tiedustelumenetelmän käytön edellytysten (tiedustelulainsäädäntö) ja tiedustelumenetelmää käyttämällä saatujen tiedustelutietojen käytön edellytysten (tietosuoja- ja henkilötietolainsäädäntö) käsittelyä. Nostin toisessa vuosikertomuksessani esiin myös eräitä muita palomuurisääntöksiin liittyviä tulkintakysymyksiä, jotka aiheutuvat palomuurisääntösten moniaineksisuudesta.

Käsittelin toisessa vuosikertomuksessani myös laajemmin siviili- ja sotilastiedustelun suhdetta rikostorjuntaan. Palomuurisääntöksissä tarkoitettu siviili- tai sotilastiedustelun yhteydessä paljastuneista hankkeilla olevista tai jo tehdyistä rikoksista toimivaltaiselle viranomaiselle ilmoittaminen on ainoastaan osa tätä teemaa.

Suojelupoliisin muun kuin siviilitiedustelutoiminnan valvonta lisättiin tiedusteluvalvontavaltuutetun ja eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtäviin vasta lakien eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Tämän vuoksi lisäysten lainvalmisteluaineistoon kirjatut perustelut ovat varsin niukat.

Siviilitiedustelu ja rikostiedustelu voivat kytkeytyä eri tavoin toisiinsa. Siviilitiedustelun tiedustelumenetelmien sekä rikostiedustelun salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käyttöä voidaan kohdistaa samaan kansallista turvallisuutta uhkaavaan toimintaan sen eri vaiheissa. Sama tietolähde voi antaa sekä siviilitiedustelun että rikostiedustelun kannalta merkityksellisiä tietoja. Samoilla toimilla voidaan suojata sekä siviilitiedustelua että rikostiedustelua. Kun Suojelupoliisin harjoittama siviilitiedustelu ja rikostiedustelu voivat näin ollen kytkeytyä toisiinsa, on perusteltua, että tiedusteluvalvontavaltuutettu ja tiedusteluvalvontavaliokunta valvovat myös Suojelupoliisin harjoittamaa rikostiedustelua.

On sen sijaan epäselvempää, onko lainsäätäjän tarkoituksena ollut saattaa Suojelupoliisin toiminta myös salaiseen tiedonhankintaan liittymättömien asioiden osalta tiedusteluvalvontavaltuutetun ja tiedusteluvalvontavaliokunnan valvonnan piiriin. Salaiseen



tiedonhankintaan liittymättömiä asioita saattaa sisältyä esimerkiksi Suojelupoliisin sisäiseen hallintoon ja taloudenhoitoon.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittamaan Suojelupoliisin muun kuin siviilitiedustelutoiminnan valvontaan sovelletaan tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevia säännöksiä ”soveltuvin osin”. Tämä tarkoittanee sitä, että tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittamaan Suojelupoliisin muun kuin siviilitiedustelutoiminnan valvontaan ei sovelleta sellaisia toimivaltuussäännöksiä, jotka koskevat nimenomaisesti tiedustelumenetelmiä. Tällaisia ovat säännökset tiedustelumenetelmän käytön kohteena olleen henkilön oikeudesta tehdä tutkimispyyntö tiedusteluvalvontavaltuutetulle, tiedusteluvalvontavaltuutetun läsnäolo- ja puheoikeudesta tiedustelumenetelmää koskevaa asiaa tuomioistuimessa käsiteltäessä ja oikeudesta kannella tuomioistuimen tällaisessa asiassa antamasta päätöksestä, tiedusteluvalvontavaltuutetun oikeudesta määrätä tiedustelumenetelmän käyttö keskeytettäväksi tai lopetettavaksi sekä tiedusteluviranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa tiedusteluvalvontavaltuutetulle tiedustelumenetelmän käyttöä koskevasta päätöksestään ja lupavaatimuksestaan ja tuomioistuimen antamasta luvasta. Tutkimispyynnön tekemisen osalta henkilöt, jotka epäilevät joutuneensa tiedusteluviranomaisten harjoittaman salaisen tiedonhankinnan kohteeksi, eivät pystyne tosin useinkaan yksilöimään sitä, mistä tiedusteluviranomaisesta olisi ollut kysymys ja olisiko kyse ollut siviilitiedustelun tiedustelumenetelmän vai rikostiedustelun salaisen tiedonhankintakeinon käytöstä.

Oikeusturvan toteutuminen

Yhdyn sisäministeriön selvityksessä esitettyihin arvioihin siitä, että tiedustelutoiminnan sisäisen ja ulkoisen valvonnan kokonaisuus sekä tiedustelumenetelmän käytön edellytyksenä olevaa tuomioistuinmenettelyä koskeva sääntely ovat osoittautuneet toimiviksi.

Kuten edellä on todettu, tiedusteluvalvontavaltuutetulla ei ole Suojelupoliisin harjoittamaa rikostiedustelua valvoessaan käytettävissään kaikkia niitä toimivaltuuksia, jotka hänellä on käytettävissään Suojelupoliisin harjoittamaa siviilitiedustelua valvoessaan. Tämän merkitys ei ole kuitenkaan käytännössä kovin suuri. Kuten sisäministeriön selvityksessä todetaan, Suojelupoliisin rooli on siviilitiedustelulainsäädännön myötä painottunut aiempaa enemmän rikostorjunnasta valtiovahdun ja valtioneuvoston päätöksentekoa tukevaksi turvallisuus- ja tiedustelupalveluksi. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on suora käyttöyhteys Suojelupoliisin tiedustelumenetelmien ja salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä koskevien päätösten, lupavaatimusten, lupien ja pöytäkirjojen asianhallintajärjestelmään sekä tiedustelumenetelmien että salaisten tiedonhankintakeinojen osalta.

Rikostiedustelua koskevien laillisuusvalvontatehtävien ja -toimivaltuuksien kokonaisuutta mahdollisesti kehitettäessä on huomioitava, että rikostiedustelua harjoittavat Suojelupoliisin lisäksi sotilastiedusteluviranomaiset, muut poliisiyksiköt, Tulli ja Rajavartiolaitos.



Kansainvälinen kehitys

Kuten sisäministeriön selvityksessä todetaan, Euroopan unionilla ei ole jäsenvaltionsa kansallista turvallisuutta koskevaa suoranaista toimivaltaa, mutta käytännössä unionilla on toimialansa asioiden kautta vaikuttavuutta jäsenvaltion kansallisen turvallisuuden kysymyksiin. Kyse on esimerkiksi sääntelystä, joka vaikuttaa unionin sisämarkkinoilla toimiviin teleyrityksiin. Vieläkin periaatteellisempi kysymys koskee unionin oikeuden ja jäsenvaltioiden valtiosääntöjen yleisempää suhdetta tässä asiayhteydessä (ks. esimerkiksi Ranskan korkeimman hallinto-oikeuden, Conseil d'État, 21.4.2021 antama päätös nro 393099).

Unionin tuomioistuimen kansallisen turvallisuuden suojaamisen kannalta merkityksellisiin tuoreisiin ratkaisuihin kuulu sisäministeriön selvityksessä mainitun 6.10.2020 annetun Privacy International -ratkaisun (C-623/17) lisäksi ainakin samana päivänä annettu La Quadrature du Net -ratkaisu (C-511/18, C-512/18 ja C-520/18). Lisäksi unionin tuomioistuimessa on parhaillaankin vireillä muita kansallisen turvallisuuden suojaamisen kannalta merkityksellisiä asioita.

Kuten sisäministeriön selvityksessä todetaan, Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulokinnassa on valtioilla katsottu olevan laaja harkintavalta sen toiminnan suhteen, minkä ne katsovat vaarantavan kansallista turvallisuuttaan.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kansallisen turvallisuuden suojaamisen kannalta merkityksellisiä tuoreita ratkaisuja ovat ainakin 25.5.2021 annetut Centrum för rättvisa -ratkaisu ja Big Brother Watch -ratkaisu. Ratkaisuissa muun muassa arvioidaan oikeusturvajärjestelyjen riittävyyden osalta erikseen tiedustelutoiminnan valvontaa (supervision) ja tiedustelun kohteena olleen henkilön käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja (ex post facto review). Kysymykseen tiedustelun kohteena olleen henkilön käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista kytkeytyvät myös kysymykset tiedustelumenetelmän käytöstä tiedonhankinnan kohteena olleelle henkilölle ilmoittamisesta ja tiedustelutoiminnan asianosaisjulkisuudesta.

Eri valtioiden tiedustelu- ja tiedusteluvalvontajärjestelmät ovat hyvin erilaisia. Kun unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut perustuvat tietyn valtion järjestelmän kokonaisarviointiin, yleistettävien johtopäätösten tekeminen ratkaisujen pohjalta voi olla joskus vaikeaa.

Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitea teki 3.5.2021 kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen toimeenpanon valvontaan liittyvän Suomen raportin johdosta kaksi Suomen tiedustelu- ja tiedusteluvalvontajärjestelmää koskevaa huomiota. Huomiot liittyivät tiedustelun kohteiden määrittelyn väljyyteen sekä viidestä toimijasta (tiedusteluvalvontavaltuutettu, tiedusteluvalvontavaliokunta, tietosuojavaltuutettu, eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri) koostuvan tiedusteluvalvontajärjestelmän monimutkaisuuteen.

Kimmo Hakonen
Tiedusteluvalvontavaltuutettu