

Crista Pesonen

KANSALLISEN TURVALLISUUDEN NOJALLA TOTEUTETUN TIEDUSTELUN VALVONTA PERUSTUSLAIN 10 §:N NÄKÖKULMASTA

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatin tutkielma
Huhtikuu 2022

TIIVISTELMÄ

Crista Pesonen: Kansallisen turvallisuuden nojalla toteutetun tiedustelun valvonta perustuslain 10 § näkökulmasta
Kandidaatin tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden kandidaatti- ja maisteriohjelma
Huhtikuu 2022

Viime vuosikymmeninä kansallisen turvallisuuden käsite on poliittisluontoisuutensa lisäksi aktivoitunut oikeudellisessa keskustelussa. Esimerkiksi digitalisaation, teknologian sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisen keskustelun viimeaikaiset kehityssuunnat ovat nostaneet esiin uudenlaisia kansallista turvallisuutta koskevia uhkakuvia, kuten kyberuhat tai hybridivaikuttamisen erinäiset muodot. Tämän johdosta Suomessa nostettiin esille tarve uudesta tiedustelulainsäädännön luomisesta, jonka avulla pystyttäisiin vastaamaan tämän päivän haasteisiin tehokkaasti ja kansallista turvallisuutta sekä Suomen valtion suvereniteetin asemaa suojaten.

Uusi tiedustelulainsäädäntö astui voimaan vuonna 2019, luoden suomalaiseen lainsäädäntöön kolme uutta keskeistä lakia koskien sotilas- ja siviilitiedustelua sekä niiden valvontaa. Lisäksi poliisilakia (872/2011) muokattiin ja siihen lisättiin erillinen 5 a luku koskien suojelupoliisin toteuttamaa siviilitiedustelua. Yhtenä merkittävänä muutoksena uudistuksessa muokattiin myös perustuslain (731/1999) 10 §:ä yksityiselämän suojaa koskien. Pykälään lisättiin kansallisen turvallisuuden suojaamisen varmistamiseksi 4. momentti tiedusteluoikeuksia koskien, minkä voidaan nähdä merkittävästi heikentävän yksilön perusoikeussuojaa koskien viestin salaisuuden oikeutta.

Tämän tutkielman tarkoituksena oli selvittää ja tulkita lainopillisen eli oikeusdogmaattisen tutkimusotteen keinoin siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön keskeisintä käsitesisältöä ja selittää sekä arvioida kriittisesti tiedustelua koskevien valvontaelimien toimintaa ja niiden riittävyttä tiedustelun valvonnan toteuttajana. Tutkielma ottaa näkökulmakseen tiedusteluun vahvasti liittyvän perustuslain 10 §:n ja erityisesti sen 4 momentin sisällön, jolla pyritään löytämään yhteyksiä yksilön oikeussuojakeinoihin tilanteessa, jossa kansallisen turvallisuuden nojalla toteutetulla tiedustelulla puututaan merkittävästi esimerkiksi yksilön oikeuteen viestin salaisuudesta. Voimassaolevan tiedustelulainsäädännön lisäksi tutkielman tavoitteiden saavuttamiseksi perehdytään erityisesti myös lainsäädännön valmisteluaineistoon sekä aihepiiriä koskevaan oikeuskirjallisuuteen.

Tutkielman keskeisinä tuloksina nähdään tiedustelulainsäädännön uudistuksen myötä siviilitiedustelua suorittavan suojelupoliisin toimivaltuuksien lisääntyneen merkittävästi, jonka vuoksi myös tiedustelun valvonnan keinoja on laajennettu. Kokonaisuutena tiedustelun valvonta voidaan nähdä verrannollisesti kattavana niin parlamentaarisen kuin ulkoisen laillisuusvalvonnan taholta, joka edistää osaltaan yksilön oikeussuojakeinojen toteutumista. Toisaalta kriittisesti tarkasteltuna on noteerattava, että tiedusteluvalvontavaltuutetulla on laaja valvontavalta tiedustelun aihepiirissä ja muiden valvontaa suorittavien tahojen toiminta voidaan nähdä jokseenkin riippuvaissuhteisena tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnasta. Tutkimustyön jatkaminen siviilitiedustelun valvonnasta ja tiedustelun perusoikeuskytköksistä nähdään merkityksellisenä, sillä tiedustelulainsäädäntö on vielä uusi ja esimerkiksi tiedustelun valvonta käytännön tasolla muovautuu yhä.

Avainsanat: kansallinen turvallisuus, siviilitiedustelu, tiedusteluvalvontavaltuutettu, valvonta, perusoikeudet, yksityisyysensuoja

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ	II
SISÄLLYSLUETTELO	III
LYHENTEET	IV
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen tausta ja relevanssi.....	1
1.2 Tutkimuskysymys ja rajaus.....	2
1.3 Metodi ja aineisto.....	3
2 KESKEINEN KÄSITTEISTÖ	5
2.1 Kansallinen turvallisuus käsitteenä	5
2.2 Mitä tiedustelulla tarkoitetaan?	7
2.3 Tiedustelun valvonta ja valvontaa suorittavat toimielimet	10
2.3.1 Tiedusteluvalvontavaliokunta parlamentaarisen valvonnan toimielimenä.....	11
2.3.2 Tiedusteluvalvontavaltuutettu ulkoisen laillisuusvalvonnan toimielimenä.....	12
3. YKSITYISELÄMÄN SUOJAN PERUSOIKEUDEN RAJOITTAMINEN KANSALLISEN TURVALLISUUDEN NOJALLA	15
3.1 Perustuslain 10 §:n keskeinen sisältö	15
3.1.1 Luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittaminen	16
3.2 Yksilön oikeussuojakeinot tiedustelua koskien – tiedustelun valvonta keskiössä	17
3.2.1 Kansainvälinen sääntely	17
3.2.2 Kansallinen sääntely	18
3.2.3 Tiedusteluvalvontavaltuutettu yksilön oikeussuojan varmistajana	20
4 JOHTOPÄÄTÖKSET	23
4.1 Tutkielman keskeiset johtopäätökset	23
4.2 Tiedustelua koskevan tutkimuksen jatkonäkymistä	26
LÄHTEET	27
Kirjallisuus	27
Virallislähteet.....	27
Verkkolähteet.....	28
Oikeuskäytäntö	28

LYHENTEET

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan Unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
Siviilitiedustelulaki	Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa
TiedVL	Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta
TP-UTVA	Tasavallan presidentin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kokous

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta ja relevanssi

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (63/1999, EIS) 5 artikla linjaa jokaisen oikeudesta vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Vuonna 2014 Krimin kriisiksi kutsuttu Ukrainan ja Venäjän välien tulehtuminen on kiristänyt ulkopolitiikan ilmapiiriä ja näin ollen turvallisuuden teemat ovat löytäneet uusia muotoja nykypäivän diskurssissa. Esimerkiksi mahdollisen sodan uhkakuva ei ilmene enää vain perinteisen fyysisesti aseistautuneen sodan muotona, vaan digitalisoitumisen ja kansainvälistymisen myötä muun muassa kyberuhkien nähdään vaikuttaneen turvallisuusteemojen ja -keskustelun kehitykseen merkittävästi¹.

Esimerkiksi yleistyneet kyberuhat synnyttivät siis tarpeen täsmällisemmän tiedustelulainsäädännön luomiseksi. Vuonna 2013 TP-UTVA, eli tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteinen kokous, aloitti työskentelyn tiedustelulainsäädännön kehittämiseksi valtioneuvoston 24.01.2013 antaman Suomen kyberturvallisuusstrategiaa koskevan periaatepäätöksen myötä². Puolustusministeriö asetti hankkeelle niin kutsutun tiedonhankintalokityöryhmän ja mietintö valmistui 14.01.2015, jonka pohjalta syntyi lopulta vuonna 2019 voimaan astunut tiedustelulainsäädännön muutos³. Tällöin Suomessa luotiin siis ensimmäistä kertaa oikeudellista sääntelyä tiedustelua koskien. Tiedustelun ja sen valvonnan säätämiseksi luotiin kolme täysin uutta lakia, laki sotilastiedustelusta (590/2019) sekä laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019, tässä tutkielmassa lyhennettynä siviilitiedustelulaki) ja laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019, TiedVL). Tiedustelulainsäädännön uudistuksen yhteydessä myös poliisilakiin (872/2011) lisättiin uusi siviilitiedusteluun linkittyvä 5 a luku. Merkittävimpänä lakimuutoksena nähtiin myös perustuslain (731/1999, PL) yksityiselämän suojaa koskevaan 10 §:än lisätty 4 momentti, jolla rajoitettiin yksilöiden perusoikeutta luottamuksellisen viestin suojaan kansallisen turvallisuuden turvaamisen nojalla.

Lähtökohtaisesti perustuslain 12 § 2 momentti linjaa viranomaisten hallussa olevien asiakirjojen ja tallenteiden julkisuudesta. Tiedustelun erityisluontoisuuteen liittyy vahvasti se,

¹ Lehto & Linnell 2017, s. 180.

² Ks. Valtioneuvoston periaatepäätös Suomen kyberturvallisuusstrategiasta 24.01.2013.

³ HE 202/2017 vp, s. 7.

että tiedustelutoiminta on salaista toimintaa, joka perustuu prosessimaiseen tiedonjakoon⁴. Näin ollen tiedustelu voidaan nähdä tällaisena PL 12.2 §:ssä mainittuna välttämättömillä syillä perusteltuna julkisuusperiaatteen ulkopuolelle jäävänä toimintana. Widlund ja Paasonen nostavatkin esiin, että tiedustelun vallankäyttö voidaan nähdä demokratian kannalta riskialttiimpana ja näin ollen sen valvonnan suorittajilla tulisi olla laajat valmiudet sekä tiedonsaantioikeudet⁵. Voidaan siis nähdä ajankohtaisesti perusteltuna tutkia, miten perusoikeuksia rajoittavaa toimintaa ja esimerkiksi julkisuusperiaatteen raamien ulkopuolella nähtyä tiedustelua valvotaan ja kuinka kattavana tätä valvontaa voidaan pitää.

1.2 Tutkimuskysymys ja rajaus

Tässä kandidaatin tutkielmassa keskitytään tarkastelemaan kansallisen turvallisuuden ja tiedustelun käsitteistöä sekä niiden oikeudellisia rajapintoja tiedustelun valvonnan näkökulmaa hyödyntäen. Tutkielma nivoutuu seuraaviin tutkimuskysymyksiin: ”Miten kansallisen turvallisuuden nojalla toteutettua siviilitiedustelua valvotaan Suomessa ja millaisia oikeussuojakeinoja valvonta antaa kansalaiselle tiedustelun kohdentuessa perustuslain 10 §:ssä säädettyyn oikeuteen yksityiselämän suojasta?”

Tutkielman kysymyksiin pyritään vastaamaan rajaten näkökulma koskettamaan erityisesti suojelupoliisin toimittamaa siviilitiedustelua kansallisen turvallisuuden nojalla, sitä koskevaa valvontaa ja näiden yhteyttä yksilön perusoikeuksiin ja oikeusturvaan. Perusoikeuksista keskeisimpänä tiedustelun saralla nähdään perustuslain 10 §:ssä säädetty yksityiselämänsuoja ja erityisesti siinä mainittu luottamuksellisen viestin suoja. Kandidaatin tutkielman laajuuden vuoksi olisi irrelevanttia tarkastella tiedustelua tai perusoikeuksia kokonaisuutena. Näin ollen esimerkiksi sotilastiedustelun laajempi tulkinta tai kaikkien perusoikeuksien kokonaisvaltainen huomiointi on rajattu tämän tutkielman ulkopuolelle. On kuitenkin tärkeää noteerata, että tiedustelu ja perusoikeudet ovat osa erittäin laajaa ja kompleksista oikeudellista tematiikkaa, joita käytännön elämässä voi olla vaikeaa erottaa tarkkarajaisesti yksilöllisiksi aihealueiksi. Kandidaatin tutkielman rajatun tilan vuoksi myös eri maiden tiedustelujärjestelmien sekä tiedustelua koskevien valvontajärjestelmien kattavamman tarkastelun toteuttaminen on nähty aiheelliseksi ulkoistaa tästä tutkielmasta. Tutkielman rajaus siis pyrkii edistämään tutkielman tavoitteita luoda selkeä ja johdonmukainen katsanto suomalaiseen siviilitiedusteluun, sen

⁴ Lohse – Viitanen 2019, s. 118.

⁵ Widlund & Paasonen 2021a, s. 187 ja 193.

käsitteistöön ja perusoikeuskytköksiin keskittymällä erityisesti yhteen keskeiseen perusoikeuteen ja siviilitiedustelun valvontaan.

Tutkielma keskittyy kansallisen turvallisuuden ja tiedustelun teemoihin, jotka ovat käsitteinä laaja-alaisia ja kompleksisia. Erityisesti kansallinen turvallisuus omaa niin poliittista kuin oikeudellista luonnetta, jonka vuoksi on merkityksellistä selvittää mikä sen rooli on tämän lainopillisen tutkimuksen kannalta. Näin ikään tutkimuksen rakenne etenee johdannon jälkeen käsitteiden määrittelyyn keskittyvään lukuun, jossa selvennetään kansallisen turvallisuuden, siviilitiedustelun ja siviilitiedustelun valvonnan käsitteet. Käsiteluvun jälkeen edetään kolmanteen lukuun, joka keskittyy tarkastelemaan kytköksiä tiedustelun ja yksilön perusoikeuksien välillä. Kolmas luku avaa yksityiselämän suojaa koskevan perustuslain keskeisen sisällön ja tarkastelee yksilön oikeussuojakeinoja tilanteessa, jossa yksilö kokee oikeutensa yksityiselämään tai luottamuksellisen viestin suojaan tulleen loukatuksi. Keskeiseksi oikeussuojakeinoksi tunnistetaan erityisesti tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminta, jonka vuoksi kolmoslukuun on sisällytetty myös tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintaan tarkemmin keskittyvä alaluku. Neljännessä eli viimeisessä luvussa tuodaan esiin tutkielman keskeiset johtopäätökset ja tunnistetaan mahdollisia jatkotutkimuksen aiheita.

1.3 Metodi ja aineisto

Tässä tutkielmassa keskeinen tutkimusmetodi on lainoppi eli oikeusdogmaattinen tutkimus. Hirvosen mukaan lainoppi on oikeustieteen yleisimpiä ja perinteisimpiä tutkimusnormeja, joka pyrkii tulkitsemaan ja selvittämään voimassaolevaa oikeutta ja systematisoimaan oikeudessa esiintyvien oikeusnormien sisältöjä⁶. Lainoppi jaetaan perinteisesti tuottamaan niin normikannanottoja, kuin tulkintakannanottoja⁷. Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää voimassaolevaa lainsäädäntöä ja esimerkiksi sen esitöitä tarkastelemalla, miten kansallista turvallisuutta, tiedustelua ja valvontaa määritellään lainsäädännössä ja miten tiedustelu ja sen valvonta linkittyy yksityiselämän suojan perusoikeuden yhteyteen.

Aineistona tutkielmassa hyödynnetään oikeuslähdeopin mukaisesti vahvimmin velvoittavana säädöksenä perustuslakia, jonka lisäksi tutkielma soveltaa vuonna 2019 voimaan tullutta tiedustelulainsäädäntöä ja siihen linkittyvää poliisilain 5 a lukua siviilitiedustelusta⁸. Myös

⁶ Hirvonen 2011, s. 21–23.

⁷ Hirvonen 2011, s. 22–23.

⁸ Oikeuslähdeoppi – ks. Eduskunta 2022.

näiden lakien esityöt ovat keskeisessä asemassa tutkimuksen aineiston kannalta. Lisäksi tutkielma hyödyntää muun muassa tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksia ja oikeuskirjallisuutta sekä tiedustelulainsäädännön säätämisvaiheessa annettuja asiantuntijalausuntoja. Kansallisen turvallisuuden tematiikassa myös kansainvälisellä sääntelyllä ja oikeuskäytännöllä on merkityksellinen asema, joka huomioidaan tutkielman edetessä.

2 KESKEINEN KÄSITTEISTÖ

2.1 Kansallinen turvallisuus käsitteenä

Jotta kansallisen turvallisuuden nojalla toteutettua tiedustelua tai sen valvontaa voidaan ymmärtää niiden kontekstissa, tulee ensin selvittää näiden käsitteiden merkityksiä. Kansallinen turvallisuus, kuten tiedustelukin, on dynaaminen ja monimutkainen käsite. Kansallisen turvallisuuden erityisluontoisuus piilee sen kaksoiskansalaisuudessa: käsite nähdään niin poliittisena kuin oikeudellisena⁹. Käsitteen juuret pohjautuvat ulko- ja turvallisuuspoliittisen keskustelun lisäksi kylmän sodan ajan Yhdysvalloista, jolloin kansallisen turvallisuuden strategiat olivat vahvasti esillä turvallisuuspolitiikassa aina kansainvälisellä tasolla asti¹⁰. Suomessa kansallinen turvallisuus on oikeudellisesti aktivoitunut lainsäädännössä varsinaisesti vasta tiedustelulainsäädännön valmistelun ja voimaantulon myötä¹¹.

Kansalliselle turvallisuudelle on vaikeaa ja toisaalta tarpeetonta etsiä yhtä selkeää määritelmää. Kansainvälisellä tasolla Euroopan Unioni on korostanut kansallisen turvallisuuden kuuluvan kunkin jäsenvaltion omaan vastuualueeseen, sillä keskiössä on valtion omien alueellisten intressien turvaaminen¹². Kansallinen turvallisuus pohjautuu siis valtioiden omien etujen ja tarpeiden suojaamiseen, jotka esimerkiksi valtion resursseista, maantieteellisestä sijainnista ja muista vaikuttavista tekijöistä riippuen voivat muovautua hyvin erilaisiksi. Tästä huolimatta on noteerattava EU:n luovan yhteisellä ulko- ja turvallisuuspolitiikallaan puitteet turvallisuuden teemoille, kun asiaa tarkastellaan unionin oikeuden tasolla¹³. Suomessa sisäministeriö määrittelee kansallista turvallisuutta koko yhteiskuntaa koskevaksi teemaksi, jonka keskiöön nousee kollektiivinen turvallisuus ja Suomen suvereniteetti eli riippumaton täydellinen valta¹⁴.

Kansallisen turvallisuuden määrittely alkaa lähtökohtaisesti siihen kohdistuvien uhkien kautta. Suomen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaksi toiminnaksi on määritelty muun muassa valtio- ja yhteiskuntajärjestystä, suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä tai kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta sekä yhteiskunnan perustoimintoja uhkaava toiminta, jolla on jokin

⁹ Widlund & Paasonen 2021b, s. 2–3.

¹⁰ Lonka ym. 2020, s. 25–26.

¹¹ Widlund & Paasonen 2021b, s. 4.

¹² Euroopan Unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto 2007, 4 artikla 2 kohta.

¹³ Widlund 2020, s. 135.

¹⁴ Sisäministeriö, 2022.

kytkentä Suomeen¹⁵. Näitä ovat esimerkiksi terrorismi, vakoilu, kyberuhat ja vieraan valtion vahingollinen toiminta¹⁶. Se, tapahtuuko valtiota uhkaava toiminta valtion rajojen sisällä vai sen ulkopuolella, ei ole määrittelyn kannalta merkityksellistä, kunhan liitos Suomen kansallisen turvallisuuden vaarantumiseen käy selväksi¹⁷. Keskeistä on, että kansallinen turvallisuus nähdään ensisijaisesti koko yhteisön etuja suojaavana vaikka sen voi lopulta nähdä palautuvan yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksiin, kuten perustuslain 7 §:ssä taattuun oikeuteen elämästä.

Suomessa kansallisesta turvallisuudesta vastaavia viranomaisia ovat erityisesti siviilitiedustelusta vastaava suojelupoliisi, puolustusvoimia johtava pääesikunta sekä puolustusvoimien tiedustelulaitos¹⁸. Näiden lisäksi kansallisen turvallisuuden takana valvojaelimen roolissa toimii esimerkiksi siviilitiedustelulain 24 §:n 1 momentissa määritetyt sisäistä valvontaa suorittavat suojelupoliisin päällikkö ja sisäministeriö sekä lain 25 §:n 1 momentissa mainitut ulkoista valvontaa suorittavat eduskunnan oikeusasiamies, tiedusteluvalvontavaliokunta sekä tiedusteluvalvontavaltuutettu.

Kansallisella turvallisuudella ja tiedustelulla on toisiinsa merkittävä kytkös. Tiedustelun teemoissa kansallisen turvallisuuden sitoutumista aiheeseen ilmentää esimerkiksi tiedustelulainsäädäntöuudistus, joka näkyi lainsäädännön uudistamisessa myös perustuslain tasolla. Uudistusta tehdessä perustuslain 10 §:än lisättiin yksityisyydensuojaa heikentävä lauseke kansallisen turvallisuuden turvaamisen nojalla¹⁹. Kansallinen turvallisuus esiintyy kansallisessa lainsäädännössä erityisesti siis tiedustelulainsäädännön puitteissa, mutta voimassa oleva sääntely ei anna tarkkaa määrittelyä käsitteelle. Käsitteen poliittisuusluonteisuus ja sen lähiaikainen aktivoituminen oikeudellisessa keskustelussa on herättänyt keskustelua puolesta ja vastaan siitä, tulisiko käsite määrittellä tarkkarajaisemmin oikeudellisella kentällä. Hallituksen esityksissä tiedustelulainsäädännön uudistusta perustellaan useaan otteeseen kansallisen turvallisuuden suojaamisella, mutta esitöistä ei ole löydettävissä selkeää perusteltua määrittelypohjaa kyseeseen tulevalle käsitteelle²⁰. Esitöistä on kuitenkin löydettävissä EU:n linjan kaltaista myötäilyä ja perustelupohjaa käsitteen määrittelyn väljyydelle. Kansalliselle turvallisuuden tarkalle määrittelylle ei nähdä tarvetta, vaan se määrittyy erinäisten tekijöiden

¹⁵ PeVM 4/2018 vp, s. 8.

¹⁶ Sisäministeriö, 2022.

¹⁷ Pe VM 4/2018 vp, s. 8.

¹⁸ PeVM 4/2018 vp, s. 8.

¹⁹ HE 198/2017 vp, s. 31–32.

²⁰ Ks. esim. HE 202/2017 vp, s. 6–8.

vaikutuksista ja sitä tulee tulkita suppeasti, unionin oikeuden ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti²¹.

Suomessa kansallinen turvallisuus tarkoittaa siis yksinkertaisimmillaan yhteisen, koko yhteiskunnan turvallisuuden suojaamista ja siitä huolehtimista. Kansallinen turvallisuus ja sen teemat keskittyvät merkittäviin, valtion rajojen ulkopuolelta Suomeen kohdistuviin uhkiin, jotka muovaantuvat jatkuvasti turvallisuuden maailman muutoksessa. Tulevaisuudessa kansallisen turvallisuuden perinteisten uhkamuotojen, kuten terrorismin rinnalle astuu yhä enenevässä määrin uusia, entistä monimutkaisempia uhkia, kuten kyberturvallisuutta vaarantavat tekijät sekä hybridivaikuttamisen uudet muodot.

2.2 Mitä tiedustelulla tarkoitetaan?

Tiedustelu on käsitteenä kansallisen turvallisuuden tavoin todella monisyinen ja sen voidaan nähdä saavan erilaisia merkityksiä erinäisissä konteksteissa. Tiedusteluhistorian paradoksi kuvaa tiedustelun käsitteen monimutkaisuutta hyvin: tiedustelu on vakiintunut varsinaiseksi valtiolliseksi tiedustelutoiminnaksi vasta 1800-luvun lopussa, mutta toisaalta tiedon hankinta on ikivanhaa toimintaa, jota on harjoitettu pitkään ennen toiminnalle luotua varsinaista termistöä²².

Yksinkertaisimmillaan tiedustelun käsitteistö voidaan pelkistää tarkoittamaan sellaisen tiedon keräämistä, jolla pyritään edistämään päätöksentekoa²³. Tämä tutkimus keskittyy tiedustelun tarkasteluun nimenomaisesti siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön nojalta. Poliisilain 5 a luvun 1 §:n 1 momentti lain soveltamisalasta määrittelee siviilitiedustelun seuraavasti:

Tässä luvussa säädetään suojelupoliisin suorittamasta tiedonhankinnasta ja tiedon hyödyntämisestä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi ja muiden viranomaisten lakisääteisiä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten (siviilitiedustelu).

Hallituksen esityksessä poliisilain 5 a luvun 1 §:n 1 momenttia koskien tarkennetaan, ettei suojelupoliisin tehtäviä määrittävien säännösten tule muodostaa suojelupoliisille yleistä toimivaltaa kansallisen turvallisuuden suojaamisen takaamiseksi, vaan tehtävämäärittelyt

²¹ HE 198/2017 vp, s. 35.

²² Porvali 2018, s. 10–11.

²³ Porvali 2018, s. 9.

olisivat lähtökohtana suojelupoliisien toteuttamien toimenpiteiden sallittavuuden arvioinnissa siviilitiedustelua koskien²⁴.

Siviilitiedustelun käsite on keskeinen myös siviilitiedustelulaissa, jossa siviilitiedustelun käsite kulminoituu yhteen merkittävimmistä tiedustelutavoista siviilitiedustelussa: tietoliikennetiedusteluun. Siviilitiedustelulain 2 § määrittelee tietoliikennetiedustelun tarkoittavan ”Suomen rajan viestintäverkossa ylittävään tietoliikenteeseen kohdistuvaa, tietoliikenteen automatisoituun erotteluun perustuvaa teknistä tiedonhankintaa ja tiedon käsittelyä”. Lisäksi lain 3 §:ssä tietoliikennetiedustelun kohteiksi mainitaan:

- 1) terrorismi;
- 2) ulkomainen tiedustelutoiminta;
- 3) joukkotuhoukseiden suunnittelu, valmistaminen, levittäminen ja käyttö;
- 4) kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetun lain (562/1996) 2 §:ssä tarkoitettujen kaksikäyttötuotteiden suunnittelu, valmistaminen, levittäminen ja käyttö;
- 5) kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä vakavasti uhkaava toiminta;
- 6) suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä taikka yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaava toiminta;
- 7) vieraan valtion toiminta, joka voi aiheuttaa vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille, taloudellisille tai muille tärkeille eduille;
- 8) kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaava kriisi;
- 9) kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden turvallisuutta uhkaava toiminta;
- 10) Suomen kansainvälisen avun antamisen ja muun kansainvälisen toiminnan turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta; sekä
- 11) kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä uhkaava kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus.

Suojelupoliisi puolestaan täsmentää siviilitiedustelun määrittelypohjaa seuraavasti:

Tiedustelulla tarkoitetaan kansalliseen turvallisuuteen liittyvää tiedonhankintaa, jossa voidaan hyödyntää salassa pidettäviä tiedustelumenetelmiä. Tietoa hankitaan avoimin tai peitellyin menetelmin, ilman että kohde on välttämättä tietoinen tiedonhankinnasta.

Siviilitiedustelu on Suojelupoliisin toteuttamaa tiedonhankintaa valtiojohdon päätöksenteon tueksi tai kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan torjumiseksi²⁵.

²⁴ HE 202/2017 vp, s. 114.

²⁵ Suojelupoliisi – Miten tiedustelupalvelu toimii? s. 6–7.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp) todettiin, että uusien uhkien, kuten kyberuhkien myötä viranomaiset tarvitsevat asianmukaista suorituskykyä, jollaisena esimerkiksi siviilitiedustelulla hankittua analysoitua tietoa voidaan pitää²⁶. Valtioneuvoston selonteossa sisäisestä turvallisuudesta (VNS 5/2016 vp) korostetaan myös seuraavaa: ”Jokaisella maalla – myös Suomella – on velvoite huolehtia omasta ja kansalaistensa turvallisuudesta ja perustaa siihen liittyvä päätöksenteko itse hankittuun tietoon²⁷.” Näin ollen tiedustelu voidaan nähdä elementtinä, jolla on tärkeä merkitys kansallisen turvallisuuden turvaamisessa ja viranomaisten työvälineenä, jolla pystytään erityisesti ennakoimaan tulevaa ja valmistautumaan esimerkiksi usein mainittuihin kyberuhkiin ja niiden erinäisiin mahdollisuuksiin. Siviilitiedustelulain, hallituksen esityksen ja valtioneuvoston selontekoa yhdistää myös erityisesti tiedustelun kohdistumisen tarpeellisuus Suomen rajojen ulkopuolelle. Suomen turvallisuutta uhkaaviksi tekijöiksi määritellään lähes poikkeuksetta maan ulkopuoliset tapahtumat ja kehityssuunnat, kuten esimerkiksi Itämeren alueen jännitteet²⁸.

Tiedustelutoimintaa on selvennetty myös strategisen ja operatiivisen tiedustelun käsitteiden kautta. Erityisesti siviilitiedusteluun kytkeytynyt operatiivinen tiedustelu koskettaa yksittäisten yksilöiden perusoikeuksiin puuttumista ja oikeusturvan näkökulmia tiedustelua toteutettaessa. Strategisen tiedustelun taas nähdään limittyvän usein erityisesti sotilastiedustelun maailmaan, kun kyseeseen tulee yleismaailmallisemmalla tasolla koko valtion yhteiskuntajärjestyksen ja perusoikeusjärjestelmän suojaus²⁹. Vaikka strateginen ja operatiivinen tiedustelu voidaan lähtökohtaisesti kytkeä yksittäisesti joko sotilastiedusteluun tai siviilitiedusteluun, on käsitteiden raja hämärtynyt nyky maailman dynaamisten käänteiden tavoin. Siviilitiedustelua tarkasteltaessa on löydettävissä niin operatiivisen kuin strategisen tiedustelun erityispiirteitä siviilitiedustelun toimintaympäristön moninaistuessa ja muovautuessa entistä haastavammaksi³⁰.

Lähtökohtaisesti siviilitiedustelulla tarkoitetaan siis salaista tiedonhankintaa, jolla pyritään turvaamaan kansallisen turvallisuuden säilyminen ja ennakoimaan erilaisia uhkia, kuten kyber- tai hybridiuhkia. Poliisilain 5 a luvun 1 § määrittelee siviilitiedustelun toteuttajaksi Suomessa

²⁶ HE 202/2017 vp, s. 9.

²⁷ VNS 5/2016 vp, s. 58.

²⁸ HE 202/2017 vp, s. 10–11 ja VNS 5/2016 vp, s. 58.

²⁹ Tiedusteluvalvontavaltuutettu, 2019.

³⁰ Tiedusteluvalvontavaltuutettu, 2019.

suojelupoliisin. Lain 2 §:ssä täsmennetään, mitä konkreettisia menetelmiä siviilitiedustelussa käytetään. Näitä ovat muun muassa telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, suunnitelmallinen tarkkailu, tekninen kuuntelu sekä valeosto ja peitetoiminta. Tiedustelumenetelmien käytön edellytyksistä on säädetty poliisilain 5 a luvun 4 §:ssä:

Tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä siviilitiedustelussa on, että sen käyttäminen on välttämätöntä tärkeiden tietojen saamiseksi sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Tiedustelulla pyritään siis havaitsemaan ja ennakoimaan kansallista turvallisuutta uhkaavia tekijöitä. Tämän vuoksi siviilitiedustelun sääntely on pyritty asettamaan esimerkiksi rikostiedustelua koskevaa sääntelyä väljemmäksi. Sääntelyn tietyntäsoista väljyyttä on kuitenkin pyritty oikeudenmukaistamaan ja tasapainottamaan rajaamalla siviilitiedustelutoiminta vain erityisen vakavina nähtäviin uhkiin, kuten terrorismin tai vakoilun torjuntaan³¹.

2.3 Tiedustelun valvonta ja valvontaa suorittavat toimeilimet

Tiedustelun keskiössä on tavoite turvata valtion kansallisen turvallisuuden asema sellaisilla tiedustelukeinoilla, jotka voivat merkittävästi puuttua yksilöiden perusoikeussuojaan, kuten perustuslain 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämän oikeuteen³². Tiedustelulainsäädäntöuudistus siis laajensi suojelupoliisin tiedusteluvaltuuksia merkittävästi, jonka vuoksi syntyi myös tarve erityisen tiedustelua koskevan valvontakoneiston kehittämiseksi³³.

Kansainvälisesti tarkasteltuna tiedustelun valvonnassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) rooli korostuu. Euroopan unionin tai EU-tuomioistuimen osa tiedustelun valvonnassa jää puolestaan väljäksi, sillä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4.2 artikla linjaa kansallisen turvallisuuden jäsenvaltion vastuulle. Suomi on tästä huolimatta sitoutunut noudattamaan kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita, joiden yksi keskeisin tehtävä on perus- ja ihmisoikeuksien noudattamisen ja niiden toteuttamisen valvonnan suorittaminen³⁴. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on Euroopan ihmisoikeussopimuksen noudattamisen valvontaelin. EIS:n 8 artikla turvaa jokaisen oikeutta yksityis- ja perhe-elämään ja kirjeenvaihtoon

³¹ Tiedusteluvalvontavaltuutettu, 2019.

³² Lohse – Viitanen 2019, s. 127.

³³ HE 202/2017 vp, s. 7.

³⁴ Lohse – Viitanen 2019 s. 127.

kohdistuvaan kunnioitukseen. Tiedustelu on toimintaa, joka häiritsee edellä mainitun ihmisoikeuden täysivaltaista toteutumista. EIS:n 13 artikla linjaa yksilöille, joiden yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia tai vapauksia on loukattu, käyttöönsä tehokkaat oikeussuojakeinot myös virantoimituksissa olevien henkilöiden loukatessa näitä oikeuksia. Tällaisena oikeussuojakeinona EIT korostaa valvontaa, jonka tulisi olla niin sisäistä kuin ulkoista³⁵. Suomessa ulkoinen valvonta voidaan jaotella edelleen parlamentaariseen ja ulkoiseen laillisuusvalvontaan³⁶. Lisäksi EIT on korostanut, että valvonnan tehokkuuden lisäksi valvontaelimen riippumattomuus on ollut keskiössä EIT:n oikeuskäytännössä koskien tiedustelun valvontaa³⁷.

Kansallisen sääntelyn tasolla siviilitiedustelua koskevaa valvontaa käsitellään poliisilain 5 a luvun 59, 60 sekä 61 §:ssä. Lisäksi erityisesti tietoliikennetiedustelun valvonnasta säädetään siviilitiedustelulain 24, 25 ja 26 §:ssä. Molemmissa laeissa mainitut pykälät voidaan nähdä sisällöltään hyvin samankaltaisina ja niiden pääpiirteet voidaan nitoa yhteen. Siviilitiedustelua koskeva valvonta jaetaan EIT:n suositusten mukaisesti sisäiseen, eli sisäasiainhallinnon valvontaan sekä ulkoiseen valvontaan eli parlamentaariseen ja ulkoiseen laillisuusvalvontaan. Poliisilain 5 a luvun 59 §:n mukaan sisäasiainhallinnossa tiedonhankinnan valvominen on osoitettu suojelupoliisin päällikön sekä sisäministeriön tehtäväksi. Siviilitiedustelun ulkoisesta valvonnasta vastaaviksi toimielimiksi säädetään samaisen lain 60 §:ssä eduskunnan oikeusasiamies, tiedusteluvalvontavaliokunta sekä tiedusteluvalvontavaltuutettu, joille sisäministeriön tulee toimittaa vuosittainen kertomus tiedustelumenetelmien ja siviilitiedustelun suojaamisen käytöstä ja siitä, kuinka niiden käyttämistä on valvottu.

Tiedustelulainsäädännön uudistus uudisti siis myös tiedustelun valvontakoneiston. Tarkoitus uuden valvontakoneiston luomisessa ei ollut vähentää tai puuttua muiden viranomaisten asemaan, vaan päinvastaisesti toimia täydentävänä tekijänä tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnassa³⁸.

2.3.1 Tiedusteluvalvontavaliokunta parlamentaarisen valvonnan toimielimenä

Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 2 §:ssä parlamentaarisen valvonnan suorittajaksi asetetaan eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta. Parlamentaarinen valvonta nähdään

³⁵ Lohse – Viitanen 2019, s. 129.

³⁶ Widlund & Paasonen 2021a, s. 193.

³⁷ Lohse – Viitanen 2019, s. 132.

³⁸ HE 199/2017 vp, s. 36–37.

demokraattisesti merkittävänä, sillä se vahvistaa tiedustelun legitimitettä ja antaa sijaa poliittiselle kontrollille tiedustelun aihepiirissä³⁹. Tiedustelun politisoitumisessa piilee kuitenkin aina riski tiedusteluvallan väärinkäyttöön, jonka vuoksi parlamentaarista valvontaa ja sen suorittamista säädellään esimerkiksi asetettujen toimikausien ja dokumentointia koskevien kriteerien avulla⁴⁰.

Parlamentaarisen tiedusteluvalvonnan on nähty edistävän eduskunnan asemaa yhtenä tiedustelua suorittavista valvojista⁴¹. Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävistä säädetään eduskunnan työjärjestyksessä (40/2000) 31 b §:ssä:

- 1) valvoa tiedustelutoiminnan asianmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta;
- 2) seurata ja arvioida tiedustelutoiminnan painopisteitä;
- 3) seurata ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa;
- 4) käsitellä valmistelevasti tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomukset;
- 5) käsitellä tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (121/2019) 18 §:n 2 momentin mukaiset valvontahavainnot.

Lisäksi eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:n 3 momentissa säädetään tiedusteluvalvontavaliokunnan oikeudesta käsitellä toimialaansa kuuluvia asioita myös omasta aloitteestaan.

Tiedusteluvalvontavaliokunnalle on asetettu laajat tiedonsaantioikeudet, joista säädetään tiedustelutoiminnasta annetun lain 2 luvussa. Muun muassa TiedVL:n 2 luvun 3 §:ssä tiedusteluvalvontavaliokunnalle annetaan oikeus saada tietoa viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta toimijoilta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä. Laajoja tiedonsaantioikeuksia on perusteltu tehtävän tehokkaan ja laadukkaan toimittamisen varmistamiseksi⁴².

2.3.2 Tiedusteluvalvontavaltuutettu ulkoisen laillisuusvalvonnan toimielimenä

Ulkoinen laillisuusvalvonta pyrkii yleisluontoisesti ehkäisemään virheitä ja toisaalta myös korjaamaan jo tapahtuneita virheitä, sekä epäsuorasti ohjaamaan ja tukemaan

³⁹ Widlund & Paasonen 2021a, s. 194–195.

⁴⁰ Widlund & Paasonen 2021a, s. 195.

⁴¹ Widlund & Paasonen 2021a, s. 195–196.

⁴² HE 199/2017 vp, s. 43–44.

viranomaistoimintaa ja muiden hallinnollisia tehtäviä suorittavien tahojen toimintaa⁴³. Erityisesti tiedustelun teemoissa ulkoisella laillisuusvalvonnalla on tärkeä rooli yhteiskunnallisen luottamuksen luojana, kun liikutaan salaisten ja usein perus- ja ihmisoikeuksia koskettavien teemojen toimikentällä⁴⁴.

Tiedustelulainsäädäntöuudistuksen myötä yhdeksi tiedustelun valvonnan keskeisimmäksi elimeksi luotiin ulkoista laillisuusvalvontaa suorittava uusi tiedusteluvalvontavaltuutettu, joka toimii tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä itsenäisenä ja riippumattomana valvontaelimenä⁴⁵. Tiedusteluvalvontavaltuutettu määrittellään tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 5 §:ssä seuraavasti:

Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa varten tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä on tiedusteluvalvontavaltuutettu.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

Samaisen lain 7 §:ssä esitetään tiedusteluvalvontavaltuutetulle erityisesti neljä valvonnan tehtävää, jotka kohdistuvat niin perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeusturvan toteutumisen valvontaan tiedustelutoiminnassa kuin tiedustelumenetelmien ja tiedustelutiedon käytön ja muun tiedustelua koskevan toiminnan lainmukaisuuteen sekä lainsäädännön kehitystarpeiden esiin nostamiseen. Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävät eivät kuitenkaan pääty laissa määriteltyyn erityislistaukseen, vaan toimielimen tehtäväksi on asetettu siviili- ja sotilastiedustelun valvonnan lisäksi muiden tiedustelun aihepiiriin lukeutuvien toimintojen valvonta sekä suojelupoliisin koko toiminnan valvonta⁴⁶. Tiedusteluvalvontavaltuutettu voi siis valvoa esimerkiksi avointen lähteiden tiedustelua tai tiedustelutiedon käyttötarkoituksia⁴⁷.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tavoin, tiedusteluvalvontavaltuutetulle on haluttu turvata laajat tiedonsaantioikeudet tehtävän tehokkaan, legitiimin ja riippumattoman suorittamisen mahdollistamiseksi⁴⁸. Tiedusteluvalvontavaltuutetun oikeuksista säädetään tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 3 luvun 8 §:ssä.

⁴³ Widlund & Paasonen 2021a, s. 197.

⁴⁴ Widlund & Paasonen 2021a, s. 197.

⁴⁵ Lohse – Viitanen 2019, s. 165.

⁴⁶ HE 199/2017 vp, s. 48.

⁴⁷ HE 199/2017 vp, s. 48.

⁴⁸ HE 199/2017 vp, s. 40 ja 50.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu nähdään myös merkittävänä valvontaelimenä yksilöiden oikeusturvan kannalta. Esimerkiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 11 ja 12 §:t takaavat oikeuden kannella tai tehdä tutkimuspyyntö tiedusteluvalvontavaltuutetulle, jos yksilö kokee että tiedustelutoiminnassa on esimerkiksi rikottu hänen oikeuksiaan tai yksilö epäilee tiedustelutoiminnan lainmukaisuutta.

Tiedusteluvalvontavaltuutetulle on säädetty tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 19 §:ssä velvollisuus tuottaa vuosittain toiminnastaan vuosikertomus eduskunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle. Tiedustelutoiminnan salaisen luonteen vuoksi vuosikertomus on jaettu julkiseen yleiskatsaukseen keskittyvään osioon sekä salassa pidettävään osioon, joka toimitetaan vain edellä mainituille osapuolille. Vuosikertomuksen tarkoituksena on esittää kattavasti, miten valtuutettu on hoitanut sille laissa asetettuja tehtäviä, millaisia lainsäädäntöpuutteita tai oikeusturvaongelmia tiedusteluvalvontavaltuutettu on havainnut ja kuinka näitä voitaisiin mahdollisesti kehittää⁴⁹.

⁴⁹ HE 199/2017 vp, s. 66.

3. YKSITYISELÄMÄN SUOJAN PERUSOIKEUDEN RAJOITTAMINEN KANSALLISEN TURVALLISUUDEN NOJALLA

3.1 Perustuslain 10 §:n keskeinen sisältö

Kansallinen turvallisuus, tiedustelu ja tiedustelun valvonta ovat dynaaminen joukko monimutkaista käsitteistöä ja teemakokonaisuutta, jolla on vahva yhteys perusoikeuksien maailmaan. Aiemmin mainittu tiedustelulainsäädännön uudistus kosketti erityisesti yksityiselämän suojan perusoikeutta, sillä perustuslain 10 §:ään lisättiin 4 momentti, jonka muuttaminen vaikutti yksilön luottamuksellisen viestin suojaan uusilla perusteilla⁵⁰.

Perustuslain 10 §:ssä yksityiselämän suojalla tarkoitetaan, että yksilöllä on oikeus elää ilman, että hänen elämäänsä puututaan viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen kannalta mielivaltaisesti⁵¹. Yksityiselämän piirin tarkka määrittely on nähty vaikeana, mutta lähtökohtaisesti perustuslailla turvattu yksityiselämän suoja tarkoittaa yksilön oikeuksia muodostaa ja pitää yllä vapaasti suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä määrätä itse itsestään ja omasta ruumiistaan⁵². Yksityiselämän suoja turvaa siis toisia yksilöitä loukkaamasta toisen oikeutta tämän yksityisyyteen ja toisaalta se estää myös viranomaisia tekemästä sellaisia toimenpiteitä, jotka voisivat vaikuttaa yksityiselämän piiriin kuuluviin oikeuksiin⁵³. Perustuslain 10 §:n 2 momentilla koskien luottamuksellisen viestin suoja ei pyritä suojaamaan tavalliselta kuuloetäisyydeltä käytyjä keskusteluja vaan luottamukselliseksi tarkoitettujen viestien sisältöä niin ulkopuolisilta tahoilta kuin viranomaisilta⁵⁴. Niin yksityiselämän suojan, kuin muidenkin yksilön perusoikeuksien toteutumisen suojaksi perustuslain 21 § säättää yksilöiden oikeusturvasta ja 22 § puolestaan julkisen vallan tehtävästä turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksia on kuitenkin tietyin edellytyksin mahdollista rajoittaa lakeihin sisältyvillä, niin kutsutuilla rajoituslausekkeilla⁵⁵.

⁵⁰ HE 198/2017 vp, s. 31.

⁵¹ HE 198/2017 vp, s. 4–5.

⁵² HE 309/1993 vp, s. 53.

⁵³ HE 309/1993 vp, s. 53.

⁵⁴ HE 309/1993 vp, s. 53–54.

⁵⁵ HE 198/2017 vp, s. 6.

3.1.1 Luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittaminen

Perustuslaki on Suomessa kaikista vahvimmin velvoittava säädös, jonka vuoksi sen muuttamiseen suhtaudutaan pidättyväisesti, erityisesti perusoikeuksia käsiteltäessä⁵⁶. Perustuslain 10 §:n 3 momentti sisälsi jo ennen tiedustelulainsäädäntöuudistusta rajoituslausekkeen, joka mahdollisti yksilön luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisen oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana rikosten selvittämiseksi ja perusoikeuksien turvaamiseksi⁵⁷. Tiedustelulainsäädäntöä luodessa oikeusministeriön asettama työryhmä kuitenkin arvioi, ettei perustuslain 10 §:n 3 momentin sanamuodon säilyttäminen entisellään mahdollistaisi kansallisen turvallisuuden nojalla toteutettua tiedustelua, jos se koskettaisi yksilön yksityiselämän suojaa ja luottamuksellisen viestin suojaa⁵⁸. Alkuperäinen perustuslaki astui voimaan vuonna 2000, jonka jälkeen niin globaali maailma kuin suomalainen yhteiskunta on muuttunut merkittävästi. Tästä johtuen työryhmä nosti esiin tarpeen rajoittaa luottamuksellisen viestin salaisuutta lisäämällä perustuslain yksityiselämää koskettavaan 10 §:ään 4 momentti⁵⁹:

Lailta voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Professori Jukka Viljanen antoi tiedustelulainsäädäntöä koskevan uudistuksen yhteydessä asiantuntijalausuntoja perustuslain muuttamisen ja perus- ja ihmisoikeuksien välisistä kytköksistä. Viljanen korosti antamassaan asiantuntijalausunnossa valtiosäädöön eli perustuslakiin tehtävien muutoksien tavallista lainsäädäntöä korkeampaa kynnystä, jonka tulisi perustua painaviin, koko yhteiskuntaa koskettaviin intresseihin⁶⁰. Kansallisen turvallisuuden esiintyminen laissa ja käsitteen määrittäminen onkin merkittävää, kun perustellaan luottamuksellisen viestin suojan rajoittamista⁶¹.

⁵⁶ HE 198/2017 vp, s.3.

⁵⁷ OM 41/2016, s. 12.

⁵⁸ OM 41/2016, s. 12–13.

⁵⁹ HE 198/2017 vp, s. 4.

⁶⁰ Viljanen 2018a, s. 3.

⁶¹ Viljanen 2018a, s. 5.

Viljanen korosti perustuslain 10 §:n muuttamisessa myös erityisenä perus- ja ihmisoikeuskysymyksenä välttämättömyys-kriteeriä luottamuksellisen viestin salaisuutta rajoitettaessa⁶². Tällä tarkoitetaan, että viestin salaisuutta voitaisiin rajoittaa ainoastaan silloin, kun tiedonhankintaa ei voitaisi suorittaa vähäisemmillä keinoilla ja rajoittaminen tapahtuisi mahdollisimman kohdennetuin ja rajatuin tavoin⁶³. Tiedustelun teemassa korostuu myös välttämättömyyttä tiukempi strict necessity-käsite eli ehdoton välttämättömyys. Tällöin salaisen tiedonhankintatoimenpiteen kuuluu olla ehdottoman välttämätön suojatakseen demokraattisia instituutioita ja saavuttamalla elintärkeää tiedustelutietoa. Muutoin tiedustelu voi altistua viranomaisen väärinkäytölle⁶⁴. Perusoikeuden rajoittamista koskeva välttämättömyysvaatimus sitoo siis perusoikeuden rajoittamisen EIT:n vakiintuneen tulkintakäytännön mukaiseksi, mikä estää perusoikeuksiin kohdistuvaa mielivaltaista puuttumista⁶⁵. Välttämättömyys, EIT:n tulkintakäytännön noudattaminen ja kansallisen turvallisuuden suojaaminen yhteiskunnan intressinä nähtiin siis tiedustelulainsäädännön valmistelussa painavina perusteluina, jotka mahdollistivat perustuslain muuttamisen luottamuksellisen viestin salaisuuden nojalta.

Tiedustelutoimintaa tai sen toteuttamista ei tiedustelulainsäädäntöuudistuksen yhteydessä nähty mahdollisena ilman yksilöiden luottamuksellisen viestin suojaan kajoamista, jonka vuoksi tiedustelun valvontajärjestelmän ja sen tehokkaan ja laadukkaan toiminnan takaaminen nousee keskiöön yksilön oikeusturvasta huolehdittaessa⁶⁶.

3.2 Yksilön oikeussuojakeinot tiedustelua koskien – tiedustelun valvonta keskiössä

3.2.1 Kansainvälinen sääntely

Vaikka Suomessa tiedustelu ja sen valvonta sekä näitä teemoja koskeva sääntely ja oikeustapaukset ovat vielä uusia aihepiirejä, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut lukuisia ratkaisuja koskien tiedustelua, turvallisuutta ja salaista tiedonhankintaa⁶⁷.

Tuomioistuimen ratkaisuja tarkastellessa korostuu erityisesti ihmisoikeussopimuksen 8 artikla yksityiselämän suojasta sekä 13 artikla koskien tehokkaita oikeussuojakeinoja. Ratkaisuisaan

⁶² Viljanen 2018a, s. 2.

⁶³ Viljanen 2018a, s. 3.

⁶⁴ Viljanen 2018a, s. 8.

⁶⁵ Viljanen 2018a, s. 2.

⁶⁶ Viljanen 2018a, s. 3.

⁶⁷ HE 199/2017 vp, s. 25.

keskeiseksi ihmisoikeustuomioistuin on nostanut valvonnan sisällymisen kansalliseen lainsäädäntöön⁶⁸. Lisäksi ratkaisuissa korostuu tiedustelun salaisen luonteen vuoksi valvonnan tehokas järjestäminen yksilöiden oikeussuojan turvana⁶⁹. Ihmisoikeustuomioistuin on myös erityisesti korostanut valvontaelimien itsenäisyyttä sekä riippumattomuutta toimeenpanovallan käyttäjistä⁷⁰. Lisäksi EIT:n oikeuskäytännössä on vakiintunut yleisiä vähimmäissuojaa koskevia periaatteita tiedustelun saralla. Näiden periaatteiden perusteella lainsäädännössä tulisi määritellä kenen viestintään voidaan puuttua, kuinka kauan puuttuminen voi kestää, mitä toimintatapoja tutkimisessa käytetään, menettelytavat tiedon käyttämisessä ja säilyttämisessä sekä tiedon antamiseen liittyvät varotoimenpiteet ja olosuhteet, joissa kerätyt tiedot täytyy poistaa tai tuhota⁷¹.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen lisäksi Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu on korostanut ihmisoikeuksien asemaa tiedustelutoiminnassa. Ihmisoikeusvaltuutetun suosituksissa painotetaan, että kansallisen tiedustelutoiminnan valvonnan tulisi täyttää EIT:n asettamat vähimmäisvaatimukset ja valvontajärjestelmään tulisi kuulua vähintään yksi toimeenpanovallasta ja tiedusteluviranomaisista riippumaton elin.⁷²

3.2.2 Kansallinen sääntely

Kuten tämän tutkielman aiemmissa luvuissa on todettu, perustuslain yksityiselämänsuojaa koskeva muutos vaikutti huomattavasti yksilön oikeuteen nauttia luottamuksellisen viestin suojaa, nimenomaisesti tätä oikeutta heikentävänä tekijänä. Perusoikeuksien rajoittamisen tulee perustua yleisiin rajoitusperusteisiin, joita ovat rajoituksen perustuminen eduskunnan säätämään lakiin, rajoituksen tarkkarajaisuus ja täsmällisyys, hyväksyttävyyys, suhteellisuus, ristiriidattomuus ja riittävästä oikeusturvajärjestelystä huolehtiminen⁷³. Esimerkiksi suhteellisuusperiaatteella pyritään siis takaamaan, ettei perusoikeuden rajoitus mene pidemmälle kuin yhteiskunnallisen edun toteutuminen vaatii. Tiedustelun valvontajärjestelmä voidaan nähdä yhtenä varmistajana siinä, että luottamuksellisen viestin suojaa rajoitetaan perusoikeuksien yleisten rajoitusperiaatteiden mukaisesti.

⁶⁸ Ks. esim. Amann v. Sveitsi 2000 ja Contreras v. Espanja 2021.

⁶⁹ Ks. esim. Leander v. Ruotsi 1987.

⁷⁰ HE 199/2017 vp, s. 26–27.

⁷¹ Viljanen 2018b, s. 2 ja Zakharov v. Venäjä 2015, § 231.

⁷² HE 199/2017 vp, s. 27.

⁷³ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

Kun yksilöihin kohdistetaan toimenpiteitä esimerkiksi julkisen vallan toimesta, heillä on suojanaan erilaisia oikeussuojakeinoja, jotka suojaavat yksilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä yksilöiden oikeudenmukaista kohtelua. Yhtenä merkittävänä yksilön oikeusturvaa takaavana periaatteena nähdään perustuslain 12 §:n 2 momentissa mainittu asiakirjajulkisuus. Julkisuusperiaatteen nähdään edistävän niin demokratian legitimizeettiä kuin yksilön oikeusturvaa⁷⁴. Kun puhutaan tiedustelusta, joka on luonteeltaan salaista ja usein salassa pidettävää myös tiedustelutoiminnan kohteelta, julkisuusperiaate hämärtyy. Tämän vuoksi tehokas ja laaja-alaiset tiedonsaantioikeudet omaava tiedustelun valvontajärjestelmä on tarpeellinen, jotta salassapidosta aiheutuva vallankäyttö ei altista demokratiaa tai yksilön oikeusturvan toteutumista riskeille⁷⁵.

Usein salassa tapahtuvan tiedustelun keskeisimmäksi yksilön perusoikeuksia suojaavaksi oikeussuojakeinoksi nousee siis tehokas valvontajärjestelmä. Jos yksilö kokee esimerkiksi tämän yksityiselämän suojassa taatun luottamuksellisen viestin suojan tulleen loukatuksi, tiedusteluvalvontavaltuutetulla on merkittävä rooli yksilön oikeussuojakeinona. TiedVL:n 11 § koskien kantelua takaa yksilöille suoran, tosin jälkikäteisen keinon ottaa yhteyttä tiedusteluvalvontavaltuutettuun tilanteessa, jossa he kokevat tiedustelutoiminnan myötä omat tai jonkun toisen oikeudet tulleen loukatuksi. Kantelumenettelyä ei ole tarkoitettu varsinaiseksi muutoksenhakukeinoksi, vaan tiedusteluvalvontavaltuutetun oma-aloitteisen toiminnan täydentäväksi tekijäksi ja yksilöiden oikeusturvajärjestelmän varmistajaksi⁷⁶. Kantelu, edellyttäen että se on tehty tiedusteluvalvontavaltuutetun toimialaan liittyen, voi kuitenkin käynnistää tiedustelutoiminnan valvonnan ja mahdollisesti keskeyttää tai määrätä sen jopa lopetettavaksi ja tiedustelutiedot hävitettäväksi, jos tiedusteluvalvontavaltuutettu katsoo näin olevan aiheellista⁷⁷. Kantelua täydentävänä oikeusturvakeinona on TiedVL:n 12 §:ssä turvattu oikeus tutkimuspyynnön tekoon. Tutkimuspyynnön voi tehdä tiedusteluvalvontavaltuutetulle asianosainen, jolloin valtuutettu voi tarkastaa, onko tiedustelutoiminta tapahtunut lainmukaisesti ja onko se ollut aiheellista. Tutkimuspyyntö voisi myös johtaa aiheettomasti säilytettyjen tietojen poistamiseen, jos kävisi ilmi etteivät ne esimerkiksi poliisilain 45 §:n 1 momentin tai siviilitiedustelulain 15 §:n 1 momentin kolmannen kohdan mukaisesti olisi tarpeellisia kansallisen turvallisuuden toteutumiseksi⁷⁸. Näiden niin kutsuttujen suorien yksilön

⁷⁴ Widlund & Paasonen 2021a, s. 186–187.

⁷⁵ Widlund & Paasonen 2021a, s. 187.

⁷⁶ HE 199/2017 vp, s. 54.

⁷⁷ HE 199/2017 vp, s. 55.

⁷⁸ Ks. myös HE 199/2017 vp, s. 55–56.

oikeussuojakeinojen lisäksi myös muu tiedusteluvalvontavaltuutetun suorittama valvonta voidaan nähdä merkittävänä yksilön oikeussuojan kannalta.

3.2.3 Tiedusteluvalvontavaltuutettu yksilön oikeussuojan varmistajana

Niin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuissa kuin kansallisessa sääntelyssä tiedustelun tiimoilta korostuu tiedustelun valvonnan osalta kolme keskeistä tekijää: tehokkuus, laaja tiedonsaantioikeus sekä riippumattomuus. Yleisesti voidaan siis argumentoida, että valvontaa voidaan pitää kattavana näiden osa-alueiden toteutuessa.

Arvioitaessa tiedusteluvalvontavaltuutetun suorittaman valvonnan legitiimiyttä ja vaikuttavuutta, aihetta voidaan lähestyä tiedustelun valvonnalle asetettujen kriteerien kautta. Suomessa tiedusteluvalvontavaltuutetun riippumattomuudesta on säädetty eduskuntalain tasolla. Tiedustelutoiminnasta annetun lain 5 §:n 2 momentti linjaa tiedusteluvalvontavaltuutetun itsenäisestä toiminnasta ja riippumattomuudesta. Valtuutetun riippumattomuutta lisää sille säädetyt oikeudet päättää itse muun muassa henkilöstöstään ja resurssiensa sijoittamisesta⁷⁹. Lisäksi riippumattomuudella tarkoitetaan valtuutetun itsenäistä työskentelyä toimialaansa liittyvissä kysymyksissä ja sen tekemien ratkaisujen riippumattomuutta muiden viranomaisten tai kyseeseen tulevien intressiryhmien osalta⁸⁰. Tiedusteluvalvontavaltuutetun riippumattomuuden tarkoitusperät tiivistyvät siis sen harkintavaltaan tehdä virkavastuun alaisia itsenäisiä päätöksiä, ilman muiden tahojen vaikuttamismahdollisuuksia valtuutetun toimialalla käsiteltäviin kysymyksiin⁸¹. Toimielimen ja sen alaisen henkilöstön itsenäisyys toisaalta korostaa myös asiantuntijuuden ja poliittisen riippumattomuuden välttämättömyyttä valvontatehtävissä. Valvonnan laatu voi riippua pitkälti esimerkiksi siitä, osaako tiedusteluvalvontavaltuutettu aktiivisella toiminnalla ja oikeilla lähestymistavoilla saada tarvitsemansa tiedon valvonnan suorittamiseksi, kun vastassa on turvallisuusalan ammattilaisia, jotka ovat tottuneet tarvittaessa salailemaan omaamiansa tietoja⁸².

Tarkasteltaessa tiedusteluvalvontavaltuutetun tehokkuutta sen suorittamassa valvonnassa, tulee kiinnittää huomiota tiedustelun valvontaan prosessina, joka jakautuu ennakkolliseen,

⁷⁹ Ks. TiedVL 20 §

⁸⁰ HE 199/2017 vp, s. 46.

⁸¹ HE 199/2017 vp, s. 46–47.

⁸² Widlund & Paasonen 2021a, s. 204.

reaaliaikaiseen ja jälkikäteiseen valvontaan⁸³. Tiedusteluvalvontavaltuutettu suorittaa valvontatehtäviä jokaisessa ajanjaksossa, jonka voidaan nähdä tehostavan ja laajentavan valtuutetun valvonta-alaa. Ennakollisesti tiedusteluvalvontavaltuutetulla on esimerkiksi oikeus tulla kuulluksi tiedustelumenetelmän käyttöä koskevassa lupa-asian käsittelyssä tai kannella tehdystä päätöksestä⁸⁴. Reaaliaikaisesti tiedusteluvalvontavaltuutetun toteuttama valvonta on laajalti merkittävää, sillä valtuutetun keskeisimpiä tehtäviä on valvoa, noudatetaanko merkittävästi perus- ja ihmisoikeuksiin vaikuttavassa tiedustelutoiminnassa sitä koskevaa lainsäädäntöä⁸⁵. Jälkikäteisesti tiedusteluvalvontavaltuutettu voi hyödyntää esimerkiksi laajoja tiedonsaantioikeuksiaan ja pyytää selvityksiä toteutetusta tiedustelutoiminnasta⁸⁶.

Kolmantena tiedusteluvalvontavaltuutetun suorittaman valvonnan kattavuutta voidaan arvioida toimielimen tiedonsaantioikeuksien avulla. Tiedusteluvalvontavaltuutetulle on määritelty TiedVL:n 8 ja 9 §:ssä laajat tiedonsaantioikeudet ja oikeus maksuttomien selvitysten saamiseen niin viranomaisilta kuin muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta tahoilta. Laissa säädetään siitä, ettei salassapitosäännösten tule olla esteenä tiedusteluvalvontavaltuutetun tiedonsaannille, jotta tiedusteluvalvontavaltuutettu voi hoitaa sen laillisuusvalvontatehtävää tehokkaasti ja oikeudenmukaisesti⁸⁷. Myös Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu on korostanut, ettei niin kutsuttu originator control-periaate eli tietojen luovuttaminen eteenpäin vain tiedon antaneen tahon suostumuksella saisi estää tiedustelun valvojan oikeutta tiedonsaantiin⁸⁸. Kun puhutaan tiedustelusta ja sen luonteesta, olisi sitä mahdotonta valvoa ilman oikeudenmukaisia, laajoja tiedonsaantioikeuksia. Lisäksi tiedonsaannin maksuttomuudella voidaan varmistaa, ettei tiedon luovuttamisesta aiheudu erimielisyyksiä⁸⁹.

Yhtenä tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävistä on TiedVL 19 §:n mukaan antaa eduskunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle vuosittainen kertomus valvontaelimen suorittamasta toiminnasta. Vuosikertomus voidaankin nähdä eräänlaisena valvontaelimen itse luomana arviointialustana sen suorittaman valvonnan tehokkuudelle. Tämän tutkielman kirjoittamisen hetkellä tiedusteluvalvontavaltuutettu on julkaissut vasta kaksi vuosikertomusta, jonka vuoksi vuosikertomusten sisällön tarkasteluun yhtenä valvontaelimen työskentelyn

⁸³ Lohse – Viitanen 2019, s. 139–216.

⁸⁴ Lohse – Viitanen 2019, s. 151–152.

⁸⁵ Lohse – Viitanen 2019, s. 156 ja 165.

⁸⁶ Lohse – Viitanen 2019, s. 214.

⁸⁷ HE 199/2017 vp, s. 50–51.

⁸⁸ Ihmisoikeusvaltuutettu. 2015, s. 9–10, 64.

⁸⁹ HE 199/2017 vp, s. 51.

arviointikriteerinä tulee suhtautua kriittisesti. Vaikka vuosikertomuksista ei voida luoda vielä syväluonteisempaa katsausta valtuutetun toimintaan, vuosikertomukset osoittavat että uuden toimielimen toiminta on esimerkiksi henkilöstöressurssien laajentamisen myötä vakiintunut ja laaja-alaistunut verrattuna tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnan aloitusvuoteen⁹⁰.

⁹⁰ K 10/2021 vp, s. 5. vrt. myös K 14/2020 vp.

4 JOHTOPÄÄTÖKSET

4.1 Tutkielman keskeiset johtopäätökset

Erityisesti eurooppalaisen ulkopoliitiikan ilmapiirin viimeaikainen kiristyminen esimerkiksi Venäjän ja Ukrainan välisen kriisin myötä on nostattanut kansallisen turvallisuuden merkitystä niin poliittisena kuin oikeudellisena käsitteenä. Kansallinen turvallisuus ei linkity nykypäivänä vain perinteiseen fyysisen sodankäynnin muotoon, vaan sitä uhkaa esimerkiksi erilaiset kyberuhkat tai hybridivaikuttaminen. Tästä johtuen kansallisen turvallisuuden suojaaminen on vaatinut yhteiskunnilta uudenlaisia vaikuttamiskeinoja ja vastaustapoja uhkien torjumiseen. Tiedustelulainsäädännön luominen on nähty yhtenä ratkaisuna kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Tiedustelutoimintaan liittyvä salailu ja sen peitelty luonne korostaa tiedustelun valvontajärjestelmän erityistä merkitystä yksilön oikeussuojan ja demokratian säilymisen avaintekijänä. Tämän tutkielman tavoitteena oli selvittää tiedusteluun liittyvän monimutkaisen käsitteistön sisältömerkityksiä ja luoda katsaus Suomen tiedustelua koskevaan valvontajärjestelmään sekä arvioida sen toimintaa huomioiden niin kansallisen kuin kansainvälisen lainsäädännön kytkökset teemaan.

Kansallista turvallisuutta ja tiedustelun maailmaa yhdistää käsitteiden dynaaminen moniulotteisuus. Kansallisen turvallisuuden kompleksisuus ja sen kaksoiskansalaisuus niin oikeudellisena kuin poliittisena käsitteenä ajaa käsitteen määrittelyyn lähtökohtaisesti siihen kohdistuvien uhkien kautta. Uhkien keskiössä on niiden suuri vaikutusvalta yhteiskuntaan, jolloin kyseeseen tulee esimerkiksi suuren joukon henkeä tai koko valtio- ja yhteiskuntajärjestystä uhkaava toiminta. Kansallisessa lainsäädännössä kansallinen turvallisuus esiintyy erityisesti tiedustelulainsäädännön yhteydessä, mutta sen määrittely on jätetty väljäksi EU:n linjaa mukaillen. Kansallisen turvallisuuden määrittely on pyritty pitämään suppeana, kansallisella tasolla määriteltävänä, unohtamatta EUT:n ja EIT:n oikeuskäytännön merkitystä⁹¹.

Siviilitiedustelun maailmassa tiedustelu kytkeytyy erityisesti suojelupoliisin toteuttamaan operatiiviseen tietoliikennetiedusteluun, jolla pyritään tukemaan valtionjohdon päätöksentekoa sekä edistämään kansallisen turvallisuuden suojaamista. Tietoliikennettä koskeva tiedustelu

⁹¹ Widlund & Paasonen 2021b, s. 5.

kohdistuukin kansallisen turvallisuuden määrittelypohjana käytettyihin uhkiin, kuten terrorismiin tai muihin valtion turvallisuutta koskettaviin kriiseihin. Tiedustelun keskiössä on sen sijoittuminen perustuslain 12 §:n julkisuusperiaatteen ulkopuolelle, jonka vuoksi valvontajärjestelmällä on korostunut asema tiedustelun legitiimiyden ja demokraattisen oikeusjärjestelmän näkökulmista.

Tiedustelulainsäädännön uudistaminen laajensi siviilitiedustelun osalta suojelupoliisin toimivaltuuksia merkittävästi. Näin ollen lain säätämisvaiheessa oleelliseksi nousi myös uuden valvontajärjestelmän luominen, joka pystyisi tehokkaalla ja laaja-alaisella valvonnallaan vastaamaan tiedustelutoimintaan salassapitosäännösten sitä estämättä. EIT:n ja ihmisoikeusvaltuutetun suositusten mukaisesti valvontajärjestelmä luotiin vastaamaan niin sisäisestä kuin ulkoisesta valvonnasta. Ulkoisen laillisuusvalvonnan merkittävämmäksi elimeksi luotiin niin ennakkollista, reaaliaikaista kuin jälkikäteistä laillisuusvalvontaa suorittava tiedusteluvalvontavaltuutettu. Lainsäädännössä valtuutetulle on säädetty laaja toimialue, joka oikeuttaa sen muun muassa osalliseksi tuomioistuinkontrolliin, tekemään tarkastuskäyntejä viranomaisiin sekä antamaan huomautuksia tai keskeyttämään tiedustelutoiminnan, jos valtuutettu katsoo sen lainvastaiseksi. Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehokas suorituskyky on pyritty lainsäädännössä takaamaan laajan toimivallan lisäksi laajoilla, maksuttomilla tiedonsaantioikeuksilla niin viranomaisilta kuin muilta julkista hallintotehtävää suorittavilta tahoilta. Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehokasta ja laadukasta toimintaa takaavat myös toimielimelle määrätty riippumattomuus, joka edistää sen itsenäistä päätösvaltaa ja nojaamista omaan asiantuntijuuteen. Toisaalta esimerkiksi TiedVL:n 6 §:ssä luetellut kelpoisuusvaatimukset muun muassa perusoikeusperehtyneisyydestä, johtamistaidosta ja operatiivisen tiedustelun tuntemuksesta varmistavat tiedusteluvalvontavaltuutetun asianmukaisuutta⁹².

Vuoden 2019 tiedustelulainsäädännön uudistus ja voimaantulo on siis merkittävästi laajentanut ja toisaalta täsmentänyt tiedustelun toimialaa Suomessa. Lainsäädännössä tiedustelun valvonnalle on asetettu laaja toimivalta sekä oikeus tiedonsaantiin riippumatta maksumuureista tai tiedonhaltijasta. Kuten Widlund ja Paasonenkin ovat todenneet, on kuitenkin kriittistä arvioida sitä, onko lainsäädäntöön kirjattu tehokas ja laaja valvontakoneisto ja sen toimivalta myös käytännön tasolla tarkasteltaessa tae valvontajärjestelmän toimivuudesta ja tätä kautta

⁹² HE 199/2017 vp, s. 47–48.

esimerkiksi perusoikeuksien oikeussuojan turvaamisesta tiedustelun alalla⁹³. Tiedusteluvalvontavaltuutetun vuosittaiset kertomukset eduskunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle voivat tulevaisuudessa toimia yhtenä keinona tiedusteluvalvontavaltuutetun tosiasiallisen toiminnan laadun arvioinnille. Tällä hetkellä kertomuksia on julkaistu vasta kaksi, joten kovin syväluonteista arviointia valvontaelimestä ei voi niiden avulla suorittaa. Vuosikertomus on myös jaettu erilliseen salassa pidettävään ja julkiseen osaan, jolloin asian ulkopuoliselle tarkastelijalle ei välttämättä avaudu täysimittaista mahdollisuutta luoda katsantoa tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintaan. Toistaiseksi tiedusteluvalvontavaltuutetun suorittaman valvonnan arviointia voidaan tarkastella siis lähinnä säädösten ja tiedusteluvalvontavaltuutetun ja sen henkilöstön asiantuntijuustason mittareilla.

Toisena huomiona nousee esiin tiedusteluvalvontavaltuutetun merkittävyys tiedustelun valvontajärjestelmässä. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on muihin tiedustelun valvontaelimiin verrattuna laajempi toimiala ja sitä koskettavat oikeudet. Muu valvontakoneisto on myös osaltaan vastuussa toiminnastaan tiedusteluvalvontavaltuutetulle, josta esimerkkinä voidaan pitää sisäistä laillisuusvalvontaa suorittavien toimielimien velvollisuus raportoida toiminnastaan tiedusteluvalvontavaltuutetulle⁹⁴. Voiko tiedusteluvalvontavaltuutetulla olla liikaa yksittäistä valtaa tiedustelun valvonnassa? Toisaalta myös kansainvälisessä lainsäädännössä niin EIT kuin Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu ovat korostaneet tarvetta itsenäiselle ja riippumattomalle toimielimelle demokratian sekä perus- ja ihmisoikeuksien suojan takaajana. Verrattaessa tiedusteluvalvontavaltuutettua Pohjoismaiden vastaaviin tiedustelun valvontaelimiin, ei niistä ole löydettävissä sellaisia merkittäviä eroja, jotka argumentoisivat tiedusteluvalvontavaltuutetun nykyistä olomuotoa vastaan⁹⁵. Suomessa tiedustelun valvontaa suorittaa myös parlamentaarista valvontaa toimittava tiedusteluvalvontavaliokunta, jota tiedusteluvalvontavaltuutettu tukee toiminnallaan ja näin edesauttaa tehokkaan valvontakoneiston kokonaisuuden edellytyksiä⁹⁶. Myös tiedusteluvalvontavaltuutetun kirjoittamat vuosikertomukset toisaalta palauttavat oikeuden arvioida ja tietyllä tapaa valvoa valtuutetun omaa toimintaa muiden valvontaelimien puolesta.

⁹³ Widlund & Paasonen 2021a, s. 204.

⁹⁴ HE 199/2017 vp, s. 37.

⁹⁵ Ks. Widlund & Paasonen 2021a, s. 202–203.

⁹⁶ Widlund & Paasonen 2021a, s. 203.

Perinteisesti lainsäädäntöprosessissa perusoikeuksien muuttamista on pyritty välttämään, mutta tiedustelulainsäädäntöuudistuksen yhteydessä yksityiselämän suojaa koskevan perustuslain 10 §:n muuttaminen nähtiin välttämättömäksi asianmukaisen tiedustelun mahdollistamiseksi. Yksilön oikeussuojan ja erityisesti tiedustelussa korostuvan yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin perusoikeuksien takaajana tiedusteluvalvontavaltuutetun rooli korostuu. Sen suorittama laillisuusvalvonta ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvominen tiedustelutoiminnassa edistävät merkittävästi yksilön oikeussuojaa, joka voisi jäädä muutoin vaillinaiseksi kun kyseessä on julkiselta yleisöltä tiukasti salassa pidetty ja varjeltu toiminta-alue. Tiedusteluvalvontavaltuutetun voi osaltaan nähdä ikään kuin korvaavan perinteisiä yksilön oikeussuojan takeita jotka tiedustelutoiminnassa hämärtyvät, esimerkkinä perustuslain julkisuusperiaatteella turvatut yksilön oikeudet.

4.2 Tiedustelua koskevan tutkimuksen jatkonäkymistä

Tiedustelulainsäädännön uudistus selkeytti ja asetti selkeän pohjan tiedustelun toteuttamiselle ja sen valvonnalle Suomessa. Tiedusteluun nivoutuvat käsitteet ja itse tiedustelutoiminta ovat kuitenkin yhä usein tulkinnanvaraisia ja ne muovautuvat varmasti myös jatkossa, kun tiedustelutoiminnan osalta syntyy esimerkiksi uutta oikeuskäytäntöä niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla. Myös tiedon lisääntyminen uusista kansallista turvallisuutta uhkaavista tekijöistä, kuten kybersodankäynnistä, vaikuttaa varmasti tiedusteluun ja sitä koskevaan valvontatoimintaan. Näin ollen tutkimusten tulosten kannalta on huomioitava tiedustelulainsäädännön voimaantulon viimeaikaisuus rajoitteena esimerkiksi valvontajärjestelmän toimintaa arvioitaessa.

Tiedustelun ja sen valvontajärjestelmän tutkimus ei suinkaan ole irrelevanttia jatkossa, vaan tutkimusta tulisi jatkaa systemaattisesti myös tulevaisuudessa. Esimerkiksi mainittujen tiedusteluvalvontavaltuutetun vuosikertomusten tarkastelu myöhemmin tulevaisuudessa voi olla hedelmällistä tiedusteluvalvontavaltuutetun konkreettista työskentelyä tarkasteltaessa. Myös eri maiden välisten tiedusteluvalvontajärjestelmien vertailu voi tuottaa arvokasta tietoa tiedustelun ja tiedustelun valvontajärjestelmien toiminnasta ja niiden tehokkuudesta. Tiedustelun tavoin, myös sitä koskeva lainsäädäntö tarvitsee siis jatkuvaa valvontaa ja kehittämistä.

LÄHTEET

Kirjallisuus

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011, s. 21–23.

Lehto, Martti & Linnéll Jarmo: Kybersodankäynnin kehityksestä ja tulevaisuudesta. Tiede Ja Ase, 75, s. 179–212. 2017. Saatavilla: <https://journal.fi/ta/article/view/67730> Haettu 21.02.2022.

Lohse, Mikael & Viitanen, Marko: Johdatus tiedusteluun. Alma Talent 2019.

Porvali, Mikko: Tiedustelun näkymätön historia. EU: Atena Kustannus Oy 2018.

Widlund, Joonas: Kansallinen turvallisuus: Vapauden ehto vai rajoitus? Oikeus 2/2020, s. 134–153.

Widlund, Joonas & Paasonen, Jyri: Tieto, valta ja tiedustelun valvonta: Tiedusteluvalvontavaltuutetun arviointia. Oikeus 2/2021, s. 186–208, 2021a.

Widlund, Joonas & Paasonen, Jyri: Kansallisen turvallisuuden käsite: Oikeutta vai politiikkaa? Edilex 2021/44, Edita Publishing Oy 2021b.

Virallislähteet

Asiantuntijalausunto professori Viljanen, Jukka: HE 198/2017 vp, PeV 28.02.2018, 2018a.

Asiantuntijalausunto professori Viljanen, Jukka: HE 198/2017 vp, PeV 05.09.2018, 2018b.

Euroopan ihmisoikeussopimus 63/1999: *Ulkoasiainministeriön ilmoitus Euroopan ihmisoikeussopimuksesta (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla.*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta, 2017. HE 198/2017 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta, 2017. HE 199/2017 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, 1993. HE 309/1993 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi, 2017. HE 202/2017 vp.

Ihmisoikeusvaltuutettu (Council of Europe, Commissioner for Human Rights issue paper): Democratic and effective oversight of national security services. 2015.

Oikeusministeriön mietintö luottamuksellisen viestin salaisuudesta, 2016. OM 41/2016.

Perustuslakivaliokunnan mietintö koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta, 2018. PeVM 4/2018 vp.

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, 1994. PeVM 25/1994 vp.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2019. K 14/2020 vp.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2020. K 10/2021 vp.

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta, 2016. VNS 5/2016 vp.

Verkkolähteet

Eduskunta: Yleistä oikeuslähteistä ja oikeudellisesta informaatiosta. 2022. Saatavilla: https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/kotimaiset-oikeuslahteet/Sivut/Yleista-oikeuslahteista-ja-oikeudellisesta-informaatiosta.aspx Haettu 17.04.2022.

Sisäministeriö: Mitä on kansallinen turvallisuus? 2022. Saatavilla: <https://intermin.fi/kansallinen-turvallisuus/mita-on-kansallinen-turvallisuus> Haettu 01.04.2022.

Suojelupoliisi: Miten tiedustelupalvelu toimii? Saatavilla: <https://supo.fi/documents/38197657/39761288/Miten-tiedustelupalvelu-toimii.pdf/455d3daa-3709-b705-0fc5-2096421397b5/Miten-tiedustelupalvelu-toimii.pdf?t=1604046679697> Haettu 23.02.2022.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu: Tiedustelu ja vastatiedustelu. 12.08.2019. Saatavilla: <https://tiedusteluvalvonta.fi/-/tiedustelu-ja-vastatiedustelu> Haettu 31.03.2022.

Valtioneuvosto: Suomen kyberturvallisuusstrategia, Valtioneuvoston periaatepäätös 24.01.2013. Saatavilla: <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/periaatepaatokset> Haettu 22.02.2022.

Oikeuskäytäntö

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin: Amann v. Sveitsi, 16.02.2000. Application no. 27798/95.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin: Contreras v. Espanja, 26.10.2021. Application no. 2236/19.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin: Leander v. Ruotsi, 26.3.1987. Application no. 9248/81.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin: Zakharov v. Venäjä, 04.12.2015. Application no. 47143/06.