

Sami Suhonen

# TIETOLIIKENNETIEDUSTELUN KÄYTTÖÄ KOSKEVAT HARKINTAKRITEERIT SIVIILITIEDUSTELUSSA

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Pro Gradu -tutkielma  
Helmikuu 2020

# TIIVISTELMÄ

Sami Suhonen: Tietoliikennetiedustelun käyttöä koskevat harkintakriteerit siviilitiedustelussa  
Pro Gradu -tutkielma  
Tampereen yliopisto  
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma  
Helmikuu 2020

---

Tutkielman tutkimuskohteena ovat tietoliikennetiedustelun käyttöön ja tapauskohtaiseen harkintaan liittyvät kriteerit siviilitiedustelussa. Näitä kriteerejä lähestytään ja hahmotetaan pääosin perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Lähtökohtana on yksittäisen harkintatilanteen konteksti, jossa korostuvat poliisin toimintaan liittyvien perus- ja ihmisoikeusnäkökulmien hahmottaminen ja toimivaltuuksiin liittyvän lainsäädännön tulkinta, jonka yhteydessä lainsäädännön laatuun ja sen arvioimiseen liittyvät kiinteänä ja erottamattomana osana perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusedellytysten tulkintaan liittyvät vaatimukset.

Tutkielman tutkimustehtävänä ja pääasiallisena tutkimuskysymyksenä on selvittää, mitä ovat tietoliikennetiedustelun käyttöä ja tapauskohtaista harkintaa määrittäviä kriteerejä siviilitiedustelussa. Tutkielmassa on kolme erilaista luvuittain käsiteltävää alakysymystä, joiden kautta haetaan vastausta varsinaiseen tutkimuskysymykseen. Tutkielman ensimmäisessä luvussa selvitetään, mitä perus- ja ihmisoikeuksien tapauskohtainen huomioiminen edellyttää tietoliikennetiedustelua harjoittavalta suojelupoliisilta. Toisessa luvussa käsitellään perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusedellytysten asettamia vaatimuksia siviilitiedustelua koskevaan lainsäädäntöön liittyen. Kolmannessa luvussa eritellään säännöksittäin siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön ohjaavaa vaikutusta suojelupoliisin harkintaan liittyen.

Tutkielma on metodiltaan lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Lainopin tehtävänä on voimassaolevan oikeuden tulkinta ja systematisointi. Tutkielman keskeisen aineiston muodostavat tutkimuskohteeseen liittyvä lainsäädäntö sekä siihen liittyvät esityöt ja lausunnot, kansainvälinen oikeuskäytäntö ja oikeuskirjallisuus.

Tutkielman tuottamien tuloksien pohjalta voi havaita sen, että poliisille viranomaisena kuuluva velvollisuus kunnioittaa, suojella ja toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia on kokonaisuudessaan haastava tehtävä. Rajoitusedellytykset tuottavat puolestaan ne oikeudenmaailmaan ankkuroituvat perusteet, jotka luovat pohjan lain sisällön ja laadun arvioinnille. Yksittäisessä lainkäyttötilanteessa tietoliikennetiedustelua koskeva siviilitiedustelulaki puolestaan painottaa harkinnan osalta ehdotonta välttämättömyyttä ja tietoliikennetiedustelun tarkkaa kohdentamista.

Tuloksien perusteella kyse on lopulta siitä, mitä perus- ja ihmisoikeuksien tapauskohtainen huomioiminen edellyttää tietoliikennetiedustelua harjoittavalta viranomaiselta ja mitä sisällöllisiä vaateita se edellyttää lainsäädännöltä. Näihin kahteen seikkaan kiteytyy siviileihin kohdistuvan tietoliikennetiedustelun käyttöön ja harkintaan liittyvien kriteereiden tapauskohtainen hahmottaminen oikeustieteellisen tiedonintressin näkökulmasta tarkasteltuna.

---

avainsanat: tietoliikennetiedustelu, siviilitiedustelu, suojelupoliisi, hallinnon lainalaisuus, perusoikeudet, ihmisoikeudet, yksilönsuoja, välttämättömyys, kansallinen turvallisuus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check –ohjelmalla.

# Sisällysluettelo

LÄHDELUETTELO:.....	I
LYHENTEET:.....	VI
1. JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimusaihe ja sen tausta.....	1
1.2 Kysymyksenasettelu ja rajaukset.....	6
1.3 Tutkimusmetodi.....	9
2. PERUS- JA IHMISOIKEUDET SIVIILITIEDUSTELUN TIETOLIIKENNETIEDUSTELUA KOSKEVASSA POLIISITOIMINNASSA.....	10
2.1 Perusoikeudet sääntöinä ja periaatteina.....	11
2.2 Perustuslain poliisitoimintaa koskeva sääntely.....	13
2.3 Kansainvälisten sopimusten ihmisoikeusvelvoitteet poliisitoiminnassa.....	19
2.4 Lainalaisuus ja perusoikeusmyönteisen tulkinnan periaate poliisitoiminnan perustana.....	24
2.5 Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys haasteellisissa harkintatilanteissa.....	26
3. RAJOITUSEDELLYTYSTEN ASETTAMAT VAATIMUKSET SIVIILITIEDUSTELUA KOSKEVALLA LAINSÄÄDÄNNÖLLE.....	29
3.1 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan rajoituslausekkeen tulkinta.....	29
3.1.1 Kansallisen lain sallima.....	30
3.1.2 Kansallinen turvallisuus.....	30
3.1.3 Välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa.....	31
3.2 Euroopan unionin perusoikeuskirja.....	32
3.3 Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytykset ja PeL 10 §:n 4 momentti.....	33
3.3.1 Lailla säätämisen vaatimus.....	35
3.3.2 Täsmällisyys ja tarkkarajaisuus.....	35
3.3.3 Rajoituksen hyväksyttävyyys.....	36
3.3.4 Perusoikeuden ydinalueen koskemattomuus.....	37
3.3.5 Rajoituksen suhteellisuus.....	39
3.3.6 Oikeusturvajärjestelyjen riittävyys.....	41
3.3.7 Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvelvollisuus.....	42
3.4 Rajoitusedellytyksiä koskevat yleiset huomiot.....	44
4. LAKI TIETOLIIKENNETIEDUSTELUSTA SIVIILITIEDUSTELUSSA HARKINNAN LÄHTÖKOHTANA.....	46
4.1 Laki vallan käytön perustana ja rajoituksena.....	46
4.2 Syrjintäkielto ja massavalvonnan kielto.....	48
4.3 Hakuetojen määrittelyä koskevat rajoitukset.....	52
4.4 Yksilöity perusteuhka ja kansallista turvallisuutta uhkaavan toiminnan vakavuus.....	54
4.5 Välttämättömyusedellytys.....	56
4.6 Tiedustelukielto Suomen rajojen sisäpuolella.....	59
4.7 Poliisilakiin kirjatut periaatteet.....	62
5. JOHTOPÄÄTÖKSET.....	65

## LÄHDELUETTELO:

### KIRJALLISUUSLÄHTEET:

*Aarnio, Aulis*: Tulkinnan taito. Helsinki 2006

*Alexy, Robert*: A Theory of Constitutional Rights. Oxford University Press. New York 2002

*Ellonen, Erkki – Kekomäki, Kalle – Raivola, Petri – Taiha, Hannu – Välihalo, Tarmo*: Etiikka ja poliisin työ. Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjat 6 Oy Edita Ab. Helsinki 2000

*Greenwald, Glenn*: Edward Snowden – Ei Pakopaikkaa. Gummerus Kustannus Oy. Tanska 2014

*Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeudet. WSOY pro. Helsinki 2011.

*Hirvonen, Ari*: Mitkä Metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011

*Hirsjärvi, Sirkka – Remes, Pirkko – Sajavaara, Paula*: Tutki ja kirjoita. Tammi. Helsinki 2008

*Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu*: Ihmisoikeudet: Käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. Alma Talent. Helsinki 2017

*Lavapuro, Juha*: Uusi perustuslakikontrolli. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 2010

*Lämsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuspuheenvuoroja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Turku 1998

*Merikoski, V*: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Vammala 1968

*Metsäranta, Tuomas*: Poliisin salaiset tiedonhankintakeinot ja yksityiselämän suoja. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Turku 2015

*Mikkilä, Jaakko – Lohi, Tapani*: Oikeus ja kritiikki 3 – kohteena Juha Karhun uusi varallisuus-oikeus. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki 2012

*Ojanen, Tuomas*: Johdatus perus- ja ihmisoikeusjuridiikkaan. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Helsinki 2009

*Ojanen, Tuomas*: Perusoikeusjuridiikka. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Helsinki 2015

*Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti*: Euroopan ihmisoikeussopimus. Alma Talent. Helsinki 2018

*Rautiainen, Pauli*: Taiteen vapaus perusoikeutena. Taiteen keskustoimikunnan tutkimusyksikön julkaisuja N:o 33. Helsinki 2007

*Scheinin, Martin:* Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa: Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtiosisäisestä voimassaolosta sekä ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien sovellettavuudesta Suomen oikeusjärjestyksessä. Suomalainen lakimiesyhdistys. Jyväskylä 1991

Supon juhlakirja 2018. Suojelupoliisi. Helsinki 2019

*Tuori, Kaarlo:* Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt. Helsingin oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki 2013

*Kaarlo:* Oikeus, valta ja demokratia. Lakimiesliiton kustannus. Mänttä 1990

*Viljanen, Veli-Pekka (toim.):* Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus. Kokoomateosten sarja B:10. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Turku 2002

*Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. WSOY lakitieto. Helsinki 2001

#### TIETEELLISET ARTIKKELIT:

*Anttila, Erno:* Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vaikutuksesta viranomaisen toimivallan käyttöön. Oikeustieto 5/2010 s. 9–12

*Hautamäki, Veli-Pekka:* Perusoikeuden ydinalue argumenttina. Lakimies 1/2011 s. 82–98

*Jonka, Jaakko:* Eräitä näkökohtia perusoikeuksien toteutumisesta erityisesti rikosprosessissa. Lakimies 8/1998 s. 1255–1270

*Lavapuro, Juha:* Yleinen järjestys ja turvallisuus: kollektiivinen hyvä. Lakimies 3/2000 s. 412–422

*Melander, Sakari:* Kriminolisointiperiaatteet ja perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Lakimies 6/2002 s. 938–961

*Mäenpää, Olli:* Toimeenpanovallan käytöstä ongelmien hallintaan. Lakimies 7–8/2005 s. 1065–1085

*Neuvonen, Riku – Rautiainen, Pauli:* Perusoikeuksien tunnistaminen ja niiden sisällön määrittäminen Suomen perusoikeusjärjestelmässä. Lakimies 1/2015 s. 28–53

*Neuvonen, Riku – Rautiainen, Pauli:* Perusoikeuskonkurrensi Suomen perusoikeusjärjestelmässä. Lakimies 6/2013 s. 1011–1031

*Siltala, Raimo:* Oikeustieteen lait. Lakimies 1/2010 s. 90–93

*Turkka, Tapani:* Valtion tuolle puolen ulottuvan konstitutionalisoitumisen ongelma. Kansalaisyhteiskunta 1/2011 s. 5–42

*Viljanen, Veli-Pekka:* Perustuslaki ja laintulkinta. Lakimies 1–2/1990 s. 203–236

## VIRALLISLÄHTEET:

HaVM 30/2018 vp–HE 202/2017 vp Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esitykseen siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

HaVM 36/2018 vp–HE 202/2017 vp Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esitykseen siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

HE 309/1993 vp Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

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

HE 202/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

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

HE 224/2010 vp Hallituksen esitys eduskunnalle poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 57/1994 vp Hallituksen esitys eduskunnalle poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 222/2010 vp Hallituksen esitys eduskunnalle esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi

HE 1/1998 vp Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi

Kansallinen riskiarvio 2018. Sisäinen turvallisuus. Sisäministeriön julkaisuja 2019:5. Helsinki 2019

LiVL 26/2018 vp – HE 202/2017 vp Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

Luottamuksellisen viestin salaisuus Perustuslakisäätelyn tarkastaminen. Oikeusministeriö - mietintöjä ja lausuntoja 41/2016. Helsinki 2016

PeVL 35/2018 vp – HE 202/2017 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

PeVM 4/2018 vp – HE 202/2017 vp Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esitykseen Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta

PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

PeVL 67/2010 vp – HE 224/2010 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 5/1999 vp – HE 34/1999 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen poliisilain muuttamisesta

PeVL 2/1990 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen n:o 22 ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä

PeVL 19/2008 vp – HE 51/2008 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laiksi Jokelan koulukeskuksessa sattuneiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta

PeVL 18/2014 vp – HE 221/2013 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto liittyen hallituksen esitykseen eduskunnalle tietoyhteiskuntakaareksi sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n ja rikoslain 38 luvun 8 b §:n muuttamisesta

PeVL 75/2018 – HE 202/2013 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto liittyen hallituksen esitykseen siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

Siviilitiedustelulainsäädäntö. Siviilitiedustelulakityöryhmän mietintö. Sisäministeriön julkaisu 8/2017. Helsinki 2017

Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja. Tiedonhankintalakityöryhmän mietintö. Puolustusministeriö. Helsinki 2015

Suojelupoliisi. Kansallisen turvallisuuden katsaus 5.12.2019.

#### ASiantuntijalausunnat:

HaV 25.10.2018 Helsingin käräjäoikeuden laamannin Tuomas Nurmen lausunto hallintovaliokunnalle

HaV 26.10.2018 Rikosoikeuden professori Sakari Melanderin lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle

HaV 28.2.2019 Sisäministeriön lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle

LaV 2.3.2018 Apulaisoikeuskanslerin sijaisen Kimmo Hakosen lausunto lakivaliokunnalle. Dnro OKV/5/21/2018

LaV 1.3.2018 Korkeimman oikeuden oikeusneuvoksen Ilkka Raution lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle

LaV 12.12.2018 Sisäministeriön lainsäädäntöneuvoksen Marko Meriniemen lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle

Martin Scheinin 10.11.2016 lausunto oikeusministeriön mietinnöstä luottamuksellisen viestin salaisuus. Asia: OM 27/41/2015

PeV 20.2.2019 Professori Tuomas Ojasen lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

PeV 20.2.2019 Professori Juha Lavapuron lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

PeV 20.2.2019 Valtioneuvoston oikeuskanslerin Tuomas Pöystin lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

PeV 20.2.2019 Professori Martin Scheinin lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

PeV 25.10.2018 Professori Martin Scheinin lausunto perustuslakivaliokunnalle

PeV 25.10.2018 Professori Jukka Viljasen lausunto perustuslakivaliokunnalle

Professori Jukka Viljasen lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 6.8.2018 Perustuslain 10 §:n tarkastamisesta ja kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista

UaV 9.5.2018 Professori Martin Scheinin lausunto ulkoasianvaliokunnalle

#### INTERNET-LÄHTEET:

<https://www.verkkouutiset.fi/sisamministerion-uusi-johtaja-suomen-tiedustelulait-25-vuotta-jaljessa/> (viitattu 4.4.2019) verkkouutiset.fi

<https://effi.org/lausunto-siviilitiedustelu-2017-06-16> (viitattu 12.4.2019) effi.org

<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006031070.html?ref=rss> (viitattu 13.4.2019) hs.fi

<Http://ahtoapajalahti.puheenvuoro.uusisuomi.fi/271503-tiedustelulait-ei-massavalvontaa-mutta-riiskeja-ja-aukkoja-jaa> (viitattu 15.4.2019) uusisuomi.fi

[https://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Mass\\_surveillance\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Mass_surveillance_ENG.pdf) (viitattu 16.10.2019) echr.coe.int

<https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/krp-vahvistaa-mtv-n-tiedot-lahden-mm-kisoihinsuunnitellusta-terrori-iskusta-mutta-vaikenee-yhdesta-seikasta-ei-voi-julkisesti-puhua/7553418> (viitattu 12.12.2019) mtvuutiset.fi

#### OIKEUSTAPAUKSET:

Roman Zakharov v. Venäjä (4.12.2015), no. 47143/06

Klass ja Others v. Saksa (6.12.1978), no. 28

Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta (18.5.2010), no. 26839/05

Szabo & Vissy v. Unkari (6.6.2016), no 37138/14

Centrum för Rättvisa v. Ruotsi (19.6.2018), no 35252/08

Big Brother Watch ja Muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta (13.9.2018), no 58170/13

Weber ja Saravia v. Saksa (29.6.2006), no. 54934/00



S and Marper v. Yhdistynyt kuningaskunta (4.12.2008), no 30562/04 ja 30566/04

Kruslin v. Ranska (24.4.1990), no 11801/85

Huvlig v. Ranska (24.4.1990), series A no. 176 B

Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-362/14 Schrems

Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-293/12 ja C-594/12 Digital Rights Ireland

Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-92/09 Volker und Markus Schecke

#### LYHENTEET:

Supo	Suojelupoliisi
SivTiedL	Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019)
PolL	Poliisilaki (872/2011)
PKL	Pakkokeinolaki (806/2011)
PeL	Suomen perustuslaki (731/1999)
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
PeV	Perustuslakivaliokunta
LaV	Lakivaliokunta
HaV	Hallintovaliokunta
UaV	Ulkoasianvaliokunta
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
LaVL	Lakivaliokunnan lausunto
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
OMML	Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja
vp	valtiopäivät

# 1. Johdanto

## 1.1 Tutkimusaihe ja sen tausta

Siviilitiedustelua ja sen menetelmiä koskeva lainvalmistelu on viime vuosina herättänyt runsaasti mielenkiintoa erilaisten intressipiirien, aikaansa seuraavien kansalaisten ja oikeusoppineiden parissa. Lähtökohdat keskustelulle lienevät usein hahmottuneet oman tulokulman mukaan. Viranomaiset ovat korostaneet turvallisuusympäristössä tapahtuneita muutoksia ja sääntelyn kansainvälistä kehitystä, kun taas puolestaan kansalaisjärjestöt ovat olleet huolissaan yksityisyyden suojan kaventumisesta verkkoympäristössä ja sen vaikutuksesta sähköisten perusoikeuksien toteutumiseen Suomessa. Oikeudelliselta kannalta kenties mielenkiintoisin ulottuvuus on kuitenkin liittynyt asian tiimoilta käytyyn perustuslailliseen keskusteluun, jossa on kyse perus- ja ihmisoikeuksien ja niitä koskevien rajoitusten onnistuneesta yhteensovittamisesta perustuslain muutoksen ja siviilitiedustelua koskevan toimivaltasääntelyn sisällöissä. Tämän tutkielman aiheena on tietoliikennetiedustelun käyttöä koskevat harkintakriteerit siviilitiedustelussa. Johdannossa kartoitetaan tutkimusaiheen taustoja ja hahmotellaan asiaan liittyvää tiedontarvetta.

Yleensä jokainen moderni ja demokraattinen oikeusvaltio on suvereeni suhteessa muiden valtioiden vallankäyttöön. Jokaisella maalla on omat rajat, joiden sisällä se voi suvereenisti valtaansa käyttää. Ylimmän vallankäytön potentiaalin lisäksi itsenäisen valtion tunnusomaisimpia piirteitä ovat itsenäinen johtaminen, valmius puolustautua ulkoisia uhkia vastaan, sisäisen turvallisuuden sekä väestön toimeentulon ja talouden turvaaminen.<sup>1</sup> Näihin tunnusomaisiin piirteisiin kohdistuvien uhkien luokitellaan vaarantavan Suomen kansallista turvallisuutta, jotka usein liittyvät maamme rajojen ulkopuolisiin tapahtumiin. Karkeasti jaoteltuna Suomeen kohdistuvia keskeisiä siviililuontoisia uhkia ovat ainakin kansainvälinen terrorismi, ulkovaltojen Suomeen kohdistama vakoilu sekä päätöksentekoon ja valtiorakenteisiin soluttautuva kansainvälinen rikollisuus.<sup>2</sup> Jaottelu sisäisiin ja ulkoisiin turvallisuusuhkiin on kuitenkin yhteiskuntien digitalisoitumisen myötä merkittävästi muuttunut. Turvallisuusuhkia ei voi lajitella puhtaasti sisäiseen tai ulkoiseen turvallisuuteen kuuluviksi, vaan ne kiinnittyvät toisiinsa läheisesti. Siviilitiedustelutoiminnasta vastaavan Suojelupoliisin kannalta uusi lainsäädäntö onkin tarpeen sille määriteltyjen tehtävien tehokkaan suorittamisen kannalta.

---

<sup>1</sup> Puolustusministeriö suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja 2015 s. 18 ja Yhteiskunnan turvallisuusstrategia s. 15

<sup>2</sup> Puolustusministeriö suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja 2015 s. 18–19

Turvallisuusuhkien muutos on seurausta tietotekniikan ja tietoverkkojen kehityksestä, joka mahdollistaa uhkien ja niiden taustalla olevien vaikuttajien globaalien verkostoitumisen ja hajautumisen useisiin maihin. Fyysisen etäisyyden merkitys uhkien konkreettisen toteuttamisen osalta onkin merkittävästi vähentynyt. Nykyisen kaltainen kehitys tarjoaakin mahdollisuuden erilaisille toimijoille toteuttaa tehokkaasti entistä vakavampia tekoja, jotka kohdistuvat suvereenin valtion kansallisen turvallisuuden kannalta suojattuihin etuihin. Tiedustelutoiminta on kuitenkin ennen toimivaltasääntelyä ollut sidottu lähinnä rikostorjuntaan liittyviin toimivaltuuksiin, julkisiin lähteisiin sekä kansainvälisen yhteistyön kautta saataviin tietoihin. Käytännössä toimivaltuuksien käyttö on ollut voimakkaasti kytketty rikosentorjuntatoimivaltuuksiin, jotka liittyvät rikoksen ennalta estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen sekä vaaran torjumiseen.<sup>3</sup>

Toinen keskeinen tekijä kansallista turvallisuutta koskevien uhkien muodostumisessa on tietoverkkojen ja viestintäteknologian yleinen kehitys. Nykyään tietoverkkoja voidaan käyttää uhkien suunnittelun, valmistelun tai toteuttamisen välineenä. Kansallista turvallisuutta koskevien uhkien onnistuneen torjunnan kannalta oleellista on tällöin se, että uhkia koskeva viestintä, viestinnän luonne ja toiminnan taustalla olevat tahot kyetään luotettavasti tunnistamaan.<sup>4</sup> Uudenlaisten uhkien ja toimintaympäristö luonne sekä potentiaalisten tekijöiden ja näiden taustatahojen tunnistaminen vaatii siis aivan toisenlaisia työkaluja, kun perinteinen ensisijaisesti rikosvastuun toteuttamiseen tähtäävää poliisin tiedonhankinta. Sisäministeriön kansliapäällikön Ilkka Salmen mukaan, Suomen tiedustelulait olivat ennen uudistusta neljännesvuosisadan Keski-Eurooppaa jäljessä. Salmen mukaan elämme digitaalisessa maailmassa, mutta viranomaisten keinot ovat analogisia.<sup>5</sup> Uusi siviilitiedustelulainsäädäntö mahdollistaa näin kokonaan uudenlaisen toimintaympäristön kontrollin, johon puuttuminen poikkeaa merkittävästi perinteisestä poliisitoiminnasta. Ytimessä on kansalliseen turvallisuuden ja valtion tehokkaiden toimintaedellytysten turvaaminen aikana, jossa tekninen kehitys kulkee eteenpäin jättimäisin harppauksin.

Poliitikkojen vastaus toimintaympäristön muutokseen ja viranomaisten vaatimukseen on reagoida asiaan lainsäädännön keinoin. Tiedustelulainsäädännön valmistelun perusta valettiin Juha Sipilän hallituksen toimiaikana, jossa hallitusohjelman kirjaukset koskivat kokonaan uudenlaisia turvallisuusuhkia, joista keskeisimpiä olivat hybridivaikuttaminen, kyberhyökkäyksiin varautuminen ja terrorismin torjunta<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Sisäministeriön siviilitiedustelulakityöryhmän mietintö 8/2017 s. 19–20

<sup>4</sup> Puolustusministeriö suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja 2015 s. 50

<sup>5</sup> Verkkouutiset.fi, saatavilla: <https://www.verkkouutiset.fi/sisamministerion-uusi-johtaja-suomen-tiedustelulait-25-vuotta-jaljessa/>

<sup>6</sup> Sisäministeriön siviilitiedustelulakityöryhmän mietintö 8/2017 s. 21

Sisäministeriön tuottamaan kansalliseen riskiarvioraporttiin sisällytetty yhteiskunnan turvallisuusstrategia antaa konkreettisia välineitä tunnistaa ja konkretisoida tietoliikennetiedustelua koskevia hallitusohjelmakirjauksia. Raportin mukaan hybrdivaikuttamisen pääasiallisena tarkoituksena on tuottaa valheellista ja vääristeltyä informaatiota, jolla pyritään ohjaamaan yleistä mielipidettä ja poliittista päätöksentekoa. Toiminnassa sisäinen ja ulkoinen turvallisuus sekä laillisen ja laittoman toiminnan välinen raja ei ole selkeä. Näin synnytyt konfliktit ovat yllättäviä ja monimuotoisia. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että omat tavoitteet pyritään saavuttamaan vastapuolen heikkouksia hyödyntäen, jossa väärän informaation tuottaminen on keskeisellä sijalla.<sup>7</sup> Kybervakoilu ja siihen liittyvät kyberoperaatiot voidaan puolestaan mieltää pidemmän tähtäimen operatiiviseksi toiminnaksi, jolla on olemassa selkeä etukäteen määritelty tavoite. Konkreettisena toiminnan kohteena ovat yleensä merkittävät yritykset tai valtionvirastot. Itse operatiivinen toiminta jakautuu suoriin tieverkkohyökkäyksiin ja vakoiluohjelmien toimittamiseen kohteena olevan organisaation tietojärjestelmiin. Operaatiot ovat kohteen kannalta ajateltuna vaikeita yhtälöitä ratkaista, sillä hyökkäyksiltä ja vakoilulta suojautuminen on haastavaa ja usein myös kallista. Hyökkäykset on sen sijaan mahdollista toteuttaa alhaisin kustannuksin, eikä kiinnijäämisriskiä juurikaan ole. Suomen turvallisuusympäristön kehityksen kannalta huomionarvoista on erityisesti ulkovaltojen merkittävä panostaminen kyberoperaatioiden vaatiman kapasiteetin kehittämiseen.<sup>8</sup>

Suoraviivaisin ja kenties helpoin kansallista turvallisuutta koskeva uhka hahmottaa lienee terrorismi eri muodoissaan. Suojelupoliisin arvion mukaan kaikista eri terrorismin muodoista merkittävimmän uhkan Suomelle ja suomalaisille muodostavat erilaiset pienryhmät ja erityisesti yksittäiset toimijat, joita on vaikea identifioida. Nämä toimijat saattavat motivoitua toimintaan terroristijärjestöjen vaikutusvallan kautta. Käytännössä tämä tarkoittaa radikaali-islamistisen propagandan tai suorien kehotusten vaikutusta. Sisäministeriön kansallisen riskiarvion mukaan terrorismin uhkan vaikutukset kohdistuvat Suomessa lähinnä yhteiskunnan kriisinsietokykyyn. Kansalaisten kriisinkestokykyä vahvistavana tekijänä toimii tällöin usko viranomaisiin ja heidän kykyynsä hoitaa vaikeat tilanteet hallitusti.<sup>9</sup> Tilanteen hallinta kuitenkin edellyttää asianmukaista ja oikea-aikaista tietoa, joka mahdollistaa reagoinnin ja hallitun toiminnan. Kansallista turvallisuutta vaarantavista uhkista tai niihin liittyvistä seikoista on siis saatava tieto mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Kansainvälisen vertailun mukaan tietoverkkojen kautta tapahtunut tiedonhankinta onkin vaikuttanut keskeisesti terrorististen tekojen onnistuneeseen torjuntaan.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Sisäministeriön kansallinen riskiarvio 2019:5 s. 16–17

<sup>8</sup> Puolustusministeriö suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja 2015 s. 21

<sup>9</sup> Sisäministeriön kansallinen riskiarvio 2019:5 s. 33–38

<sup>10</sup> Puolustusministeriö suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja 2015 s. 20

Yhteiskunnan kokonaistarpeet ja sen vaatimat edut ovat kuitenkin vain toinen puoli siviilitiedustelua koskevan tietoliikennetiedustelun sääntelyn taustakytkentöjen arvioinnissa. Esimerkiksi Yhdysvalloilla on ollut pitkät perinteet tietoverkkojen tarkkailussa. Tämä seikka tuli myös suuren yleisön tietoisuuteen vuonna 2013, kun Edward Snowden astui julkisuuteen. Snowden paljasti laajan valvontastrategioiden verkoston, jonka kohteena olivat sekä amerikkalaiset että ei-amerikkalaiset. Snowdenin keräämä arkisto todisti sen, että useat henkilöt olivat äärimmäisen valvonnan kohteena. He saattoivat olla mahdollisia terroristeja tai rikollisia, mutta myös Yhdysvaltojen liittolaisten demokraattisesti valittuja johtajia tai jopa tavallisia amerikkalaisia. Vaikka NSA oli virallisesti määritellyn tehtävänsä mukaan keskityttävä ”ulkomaita koskevaan tiedusteluun”, asiakirjat osoittivat sen, että amerikkalaisten salainen valvonta oli sille aivan yhtä tärkeää. Osa valvonnasta oli nimellisesti suunnattu terrorismista epäiltyjä henkilöitä vastaan, mutta suurella osalla ei ollut kerta kaikkiaan mitään tekemistä kansallisen turvallisuuden kanssa. Asiakirjoista kävi ilmi, että NSA harjoitti taloudellista urkintaa, diplomaattista vakoilua ja kokonaisten kansakuntien valvontaa ilman mitään erityisiä epäilyksiä.<sup>11</sup> Sähköiseen viestintään liittyvän yksityisyyden suojan kohdalla ei ole kyse valinnasta vain yksityisyyden ja turvallisuuden välillä, kuten se lainvalmisteluasiakirjoissa pääosin ilmaistaan, vaan kyse on myös yksilön vapauden ja valvonnan välisestä suhteesta, jossa painoarvo voi ajan saatossa muuttua. Snowdenin mukaan Suomen asema Yhdysvaltojen pitkäaikaisena 3-tason tiedustelukumppanina on tosiasia. Tämä tarkoittaa Suomen kannalta rajallista yhteistyötä Yhdysvaltojen tiedustelukoneiston kanssa ja Suomeen valtiona kohdistuvaa valvontaa<sup>12</sup>. Kysyä sopii, miten kyseinen asetelma on itsessään vaikuttanut tiedustelulainsäädännön arvopohjan taustalla, kun virallinen kanta on perustunut turvallisuusympäristössä tapahtuviin toimintaympäristön muutoksiin Euroopassa. Eri maiden tiedusteluviranomaiset ovatkin viime vuosina usein pelanneet kansallisen turvallisuuden nimissä saadakseen itselleen lisää toimivaltuuksia. Ajattelun voi karrikoidusti kohdistaa erityisesti Yhdysvaltoihin, jossa sota terrorismia vastaan on oikeuttanut monet varsin pitkälle menevät toimet nimenomaan vapauden ja valvonnan välillä. Poliitikoilla onkin suuri vastuu, kun heidän on kyettävä hahmottamaan kollektiivisten intressien asettamat paineet ja perus- ja ihmisoikeuksia perustelevien argumenttien painoarvo. Kun perustuslain 10 §:n 4 momenttia koskeva oikeusministeriön mietintö julkaistiin, Martin Scheinin luonnehti sitä lumiauraksi, joka ollaan lähettämässä umpihankeen, tietämättä tuleeko perässä hiihtäjä, hevonen vai panssarivaunu<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Greenwald 2014 s. 120–123

<sup>12</sup> Greenwald 2014 s. 152–153

<sup>13</sup> Martin Scheinin OM27/41/2015 lausunto 2016 s. 2

Käytetyllä kielikuvalla viitattiin suoraan siihen, että tiedustelulainsäädäntö ja sen vaatima perustuslain muutos ovat varsin järeitä keinoja saavuttaa haluttu vaikutus.<sup>14</sup> Saman tyyppisillä linjoilla oli myös Effi Ry, jonka mukaan siviilitiedusteluvoimien sijaan lainvalmistelussa olisi voitu tarkentaa pakkokeinoja koskevaa sääntelyä siten, että kaikki vakavien rikosten valmistelurikokset olisivat olleet pakkokeinojen käytön piirissä. Mahdollisesti tälläkin tavalla olisi saatu annettua poliisille riittävät toimivaltuudet, eikä se olisi edellyttänyt perustuslain muuttamista.<sup>15</sup> Lainvalmistelua edeltävä suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja kartoittava selvitys kuitenkin korostaa tietoliikennetiedustelua koskevan sääntelyn tarpeellisuutta. Olennaisinta tietoliikennetiedustelun hyväksyttävyyttä harkittaessa onkin arvio siitä, onko toiminnasta kansalliselle turvallisuudelle aiheutuva hyöty suurempi kuin toiminnasta mahdollisesti aiheutuva haitta yksityisyyden suojalle sekä kansantaloudelle ja yrityksille<sup>16</sup>. Tiedustelulakipakettien valmistelun ja läpiviennin suhteen Suomessa onkin pääosin vallinnut puoluekannoista riippumaton konsensushenki sääntelyn saattamiseksi vastaamaan nykyajan tiedustelutoiminnan tarpeita niin, että myös oikeusvaltiokäsityksen kannalta tärkeisiin näkökohtiin on pyritty kiinnittämään asianmukaisesti huomioita. Kaiken poliisitoiminnan ytimessä kun on asianmukainen ja tarkkarajainen toimivaltasääntely, jonka valossa tulkintavaihtoehtoja on arvioitava niin, että perus- ja ihmisoikeudet tulevat tilanteen vaatimalla tavalla huomioiduksi.

Tiivistetysti tiedustelulakien hyväksyminen 11.3.2019 tarkoitti sitä, että kansalainen luovuttaa osan omasta viestintäsalaisuudestaan, mutta saa vastineeksi parempaa turvaa terrorismia, vakoilua ja ulkomaiden sotilasoperaatioita vastaan. Vallankäytön kannalta tämä taas merkitsee sitä, että Supon päällikkö nousee Suomen suurimpien vallankäyttäjien joukkoon ja Supon valtaoikeudet kasvavat, koska sillä on kaksoisrooli tiedustelupalveluna ja poliisina.<sup>17</sup> Kymmenisen vuotta sitten Edward Snowdenin maailmanlaajuista kohua aiheuttaneet paljastukset haastoivat kuitenkin tiedustelulakien sisällön osalta myös suomalaisen lainsäätäjän. Ilman paljastuksissa esiin nousseita seikkoja tiedustelulainsäädännön sisältö yksilön suojan kannalta olisi saattanut olla toisenlainen. Tietoliikennetiedustelua koskevassa lainvalmistelussa on huomioitu asiaan liittyvät Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut perusteluineen, tiedustelusta jo säätäneiden maiden kokemukset sekä varhaisvaiheen kritiikki. Välttämättömyydestä onkin tiedustelulainsäädännön säätämisen yhteydessä tehty eräänlainen hyve.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Martin Scheinin OM27/41/2015 lausunto 2016 s. 2

<sup>15</sup> Effin lausunto siviilitiedustelusta, saatavilla: <https://effi.org/lausunto-siviilitiedustelu-2017-06-16>

<sup>16</sup> Puolustusministeriö suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja 2015 s. 69

<sup>17</sup> HS.fi, saatavilla: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006031070.html?ref=rss>

<sup>18</sup> Uusisuomi.fi, saatavilla: <http://ahtoapajalahti.puheenvuoro.uusisuomi.fi/271503-tiedustelulait-ei-massavalvontaa-mutta-riskeja-ja-aukkoja-jaa>

## 1.2 Kysymyksenasettelu ja rajaukset

Tutkimuskohteena ovat tietoliikennetiedustelun käyttöön ja tapauskohtaiseen harkintaan liittyvät kriteerit siviilitiedustelussa. Tässä tutkielmassa näitä kriteerejä hahmotetaan pääosin perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Lähtökohtana on tällöin toimivaltuuksiin liittyvän lainsäädännön tulkinta, poliisin toimintaan liittyvien perus- ja ihmisoikeusnäkökulmien hahmottaminen sekä perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusedellytysten tulkintaan liittyvät vaatimukset.

Tutkielman tutkimuskysymyksenä on selvittää, mitä ovat tietoliikennetiedustelun käyttöä ja tapauskohtaista harkintaa määrittäviä kriteereitä siviilitiedustelussa. Kyse on oikeustieteen näkökulmasta konkreettisesti harkintatilanteessa sovellettavaan sääntelyyn, jonka pohjalta suojelupoliisi harkitsee tietoliikennetiedustelua koskevan luvan hakemista tuomioistuimelta.

Näkökulmia on kolme. Tässä tutkielmassa apukysymyksiä tuottamien tulokulmien kautta pyritään vastaamaan itse tutkimuskysymykseen. Luvuittain käsiteltäviä kysymyksiä ovat:

- 1) Mitä perus- ja ihmisoikeuksien tapauskohtainen huomioiminen edellyttää tietoliikennetiedustelua harjoittavalta suojelupoliisilta?
- 2) Mitä perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusedellytysten asettamat vaatimukset edellyttävät toimivaltuudet yksilöivältä lainsäädännöltä?
- 3) Miten siviilitiedustelua koskeva lainsäädäntö ohjaa suojelupoliisin harkintaa yksittäisessä päätöksentekotilanteessa?

Aiheena siviilitiedustelua koskeva tietoliikennetiedustelu on laaja kokonaisuus, jossa on erityisesti kiinnitetty huomiota valvontaelementin toteuttamiseen eri tasoilla. Tässä tutkielmassa pääpaino on kuitenkin lupaharkintaa edeltävässä poliisitoiminnassa, joka osaltaan muodostaa tärkeän lenkin yksilön perustellun oikeusturvavaatimuksen yksittäistapauksellisessa toteutumisessa. Aihetta on perusteltua tutkia juuri näin, sillä valvontaelementin korostaminen ei vie pois sitä tosiasiaa, että asiat tulee voida tehdä hyvin jo substanssin ja sääntelyn kenties parhaiten tuntevassa sekä asianmukaiset resurssit omaavassa viranomaisessa. Toiminta ja valvonta ovatkin onnistuneen viranomaistoiminnan ja julkisen vallan käytön kaksi käänköpuolta. Viranomaisten on toimittava lain asettamissa puitteissa ja toimintaa on uskottavasti valvottava, myös ulkopuolisten toimesta. Varsinaisen lupaharkinnan osalta ulkopuolinen tuomioistuin käsittely lienee selkein ja erittäin keskeinen oikeusturvatekijä tietoliikennetiedustelun käytön sääntelyssä.

Lupavaatimuksen esittäjän on tuomioistuimen myöntämään tiedustelulupaan liittyen esitettävä tiedustelun tarpeeseen liittyvät perustelut. Näissä perusteluissa on mainittava todennäköisesti saatava tieto, hakuehdon käytön syy sekä vakavasti kansallista turvallisuutta vaarantavan uhkan ja hakuehdon välinen yhteys.<sup>19</sup> Poliisin salaisiin tiedonhankintakeinoihin pureutuvan aiemman oikeustieteellisen tutkimuksen valossa tuomioistuimet eivät kuitenkaan näytä juurikaan kyseenalaistavan poliisin tekemiä lupahakemuksia<sup>20</sup>. On myös huomioitava se, että lähtökohdat perusteiden hakemiselle poikkeavat perinteisestä poliisitoiminnasta. Perusoikeusnäkökulmasta tarkasteltuna tietoliikennetiedustelussa ei ole kyse vain perinteisestä punninnasta perusoikeuksien välillä, jossa konkreettiset perusoikeudet asettuvat punninnassa toisiaan vastaan. Sen sijaan kyseessä on asetelma, jossa yksilölle kuuluva konkreettinen perusoikeus sekä abstrakti perusoikeusjärjestelmän olemassaolon kannalta merkittävä tavoite asettuvat vastakkain. Yhtälö onkin haastava, sillä oikeusvaltioperiaatteeseen ja kansanvaltaisuuteen pohjautuvan yhteiskuntajärjestyksen suojaaminen sekä kansakunnan elinmahdollisuuksien turvaaminen ovat kansalliseen turvallisuuteen liittyviä asioita.<sup>21</sup>

Konkreettisen ja perustellun rajauksen tälle tutkielmalle muodostaa harkintatilanteen konteksti, jossa konkretisoituu sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus sekä siviilitiedustelutoiminnan tuloksellisuus ja välttämättömyys. Asia konkretisoituu erityisesti henkilöihin kohdistuvassa tietoliikennetiedustelussa. Tällöin tietoliikennetiedustelutoimintaan kuuluva välttämättömyys ohjaa viranomaista, yksittäisessä harkintatilanteessa, sekä lainsäätäjää, kun tämä pyrkii tinkimättömän toimivaltasääntelyn muotoiluun. Tietoliikennetiedustelutoiminnan oikeuttamisperusteiden osalta on puolestaan syytä kiinnittää huomiota yhteiskunnallisen tarpeen hyväksyttävyyteen sekä tiedustelutoiminnan luonteeseen. Poliisitoimintaan keskeisesti vaikuttavan ja ohjaavan ytimen muodostavat perus- ja ihmisoikeudet ja niiden tapauskohtainen huomioiminen. Perustuslain huomioimisen näkökulmasta siviilitiedustelulain tulkinta edellyttääkin PeL 10 §:n 4 momentin sekä siihen liittyvien rajoitusedellytysten tulkintaa. Oikeustapauksien osalta tässä tutkielmassa huomioidaan lähinnä EIT:n erittelemät massavalvontaa käsittelevät tapaukset<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> HE 202/2017 vp. s. 244

<sup>20</sup> Metsäranta 2015 s. 296–305 Virolaisen ja Pölösen mukaan tuomioistuimet ovat kumileimasimen tapaan hyväksyneet pakkokeinoihin liittyviä lupahakemuksia. Tosiasiallinen päätösvalta pakkokeinoasioissa saattaa heidän mukaansa olla poliisilla eikä tuomioistuimella. Tuomioistuimen tulisikin edellyttää poliisilta riittäviä perusteluja salaisten pakkokeinojen edellytysten täyttymisestä (Metsäranta 2015 s. 299 – 301). Tiedustelulainsäädännön yhteydessä on muistettava, että tiedustelutoimintaan liittyvä lupaharkinta on tuomioistuimille uusi ja luonteeltaan aiemmasta poikkeava tehtävä. Vaarana on, että pakkokeinoja koskevaan lupamenettelyyn liittyneet ongelmat tulevat vieläkin korostetummin esiin tiedustelumenetelmien käyttöä koskevassa lupamenettelyssä ( Lav 1.3.2018 Korkeimman oikeuden Oikeusneuvoksen Ilkka Raution lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle s. 2).

<sup>21</sup> LaV 2.3.2018 apulaisoikeuskanslerin sijaisen Kimmo Hakosen lausunto lakivaliokunnalle s. 1

<sup>22</sup> echr.coe.int, saatavilla: [https://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Mass\\_surveillance\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Mass_surveillance_ENG.pdf) ja UaV 9.5.2018 Professori Martin Scheinin lausunto ulkoasianvaliokunnalle s. 6–7.



Tutkielman rajausta voi tarkemmin hahmottaa lainalaisuusperiaatteen ja perusoikeusmyönteisen periaatteen kautta. Suomen perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Sen sijaan periaate, joka ohjaa tulkintaa perusoikeusmyönteiseen suuntaan, on perusoikeuksien toteuttamien tavoitteiden edistämisen ja niiden kanssa ristiriitaisten vaihtoehtojen eliminoimisen väline. Tulkintaa ohjaavana periaatteena perusoikeusmyönteisen tulkinnan periaate ohjaa valitsemaan vaihtoehdon, joka on ystävällisin perusoikeuksien kannalta.<sup>23</sup> Poliisin tehtävänä julkisen vallan käyttäjänä on omalta osaltaan huolehtia siitä, että Suomen lainkäyttöpiirissä olevien ihmisten perus- ja ihmisoikeuksia kunnioitetaan, estetään heihin kohdistuvat perus- ja ihmisoikeusloukkaukset ja turvataan ihmisoikeusmääräysten toteutuminen.<sup>24</sup> Harkintatilanteessa yleisenä lähtökohtana on kuitenkin aina tavallisen lain säännös ja perusoikeudet vaikuttavat tulkittaessa ja sovellettaessa poliisin toimintaa koskevia säännöksiä.<sup>25</sup>

Tiedustelulakipakettien säätämisen yhteydessä on voimakkaasti korostettu oikeusturvaelementtien merkitystä uusien tiedustelutoimivaltuuksien vastapainona. Tässä tutkielmassa pääpaino on harkintatilanteeseen liittyvän sääntelyn tulkinnassa ja sääntelyn hahmottamisessa lainalaista viranomaistoimintaa ja siihen asettuvia vaatimuksia vasten. Tiedustelulakipaketin keskeisenä edellytyksenä on ollut myös perusoikeusrajoituksen säätäminen osaksi perustuslakia. Tällöin eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnoilla ja mietinnöillä on keskeinen asema tulkittaessa siviilitiedustelulainsäädännön perustuslaillista ulottuvuutta, johon kiinteänä osana liittyvät myös tietyt lainsäädännölle asetettavat kansainväliset laatuvaatimukset. Rajoitusedellytysten käsittelyssä kiteytyy perustuslakivaliokunnan käyttämän kriteeristön hahmottaminen. Perustuslakivaliokunnan rajoitusedellytysten pohjalta muodostaman tulkintakäytännön kautta hahmottuu puolestaan se, että suojelupoliisille myönnettyt uudet tiedustelutoimivaltuudet täyttävät rajoitusedellytysten asettamat vaatimukset. Poliisin tehtävänä on puolestaan sille lainsäädännössä määriteltyjen tehtävien hoitaminen. Nuo tehtävät on hoidettava tehokkaasti ja tuloksellisesti niin, että perus- ja ihmisoikeudet huomioidaan tapauskohtaisesti. Mikäli tietoliikennetiedustelua koskevaa siviilitiedustelulakia ja sen muotoutumista tarkastellaan oikeusdogmaattisen tiedonintressin ja yksittäisen harkintatilanteen kontekstissa, ytimessä ovat perus- ja ihmisoikeuksien vaikutukset suojelupoliisin toimintaan, rajoitusedellytysten asettamat vaikutukset siviilitiedustelulainsäädännön aineelliseen sisältöön sekä toimivaltasääntelyyn kirjatut täsmälliset säädökset, jotka toimivat lainalaisen viranomaistoiminnan lähtökohtana.

---

<sup>23</sup> PeVM 25/1994 vp s. 4

<sup>24</sup> Ellonen–Kekomäki–Raivola–Taiha ja Välitalo 2000 s. 47

<sup>25</sup> Metsäranta 2015 s. 138

### 1.3 Tutkimusmetodi

Oikeustieteen tutkimuskohteena on oikeus eli erilaiset oikeudelliset ilmiöt, mutta oikeus on mahdollista määritellä usealla eri tavalla ilman, että mikään niistä olisi ehdottoman oikea tai ehdottoman väärä. Onko oikeus lainsäätäjän tahtoa, tuomioistuinten ja viranomaisten ratkaisuilleen vahvistamaa oikeutta vai yhteisöllistä oikeudenmukaisuutta. Vastaus jakaa tutkijat eri koulukuntiin, joista on vakiintuneesti käytetty nimityksiä oikeuspositivismi, oikeusrealismi ja luonnonoikeusfilosofia.<sup>26</sup> Tällöin onkin kysyttävä avoimesti itseltään, mitä teen, kun sanon tutkivani oikeutta. Oikeus on normatiivista vuorovaikutusta, jossa tutkimuksen kohteena ei voi olla oikeus sinänsä, vaan ne erityiset vuorovaikutussuhteet, jotka kussakin tapauksessa on oikeudellisesti normitettu. Oikeusdogmaattista tiedonintressiä puoltaa tällöin se seikka, että oikeusdogmatiikka antaa käsitteet, systematiikan ja oikeudellisen päättelyn säännöt, joiden pohjalta aktiivinen tulkinta oikeusnormien ja niiden ajatussisältöjen pohjalta on mahdollista.<sup>27</sup> Nämä työkalut mahdollistavat oikeuden tutkimisen ja kannanotot nimenomaan oikeuden sisäisestä näkökulmasta.

Tässä tutkielmassa lähestymistapa tutkimustehtävän osalta on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Lainopin tutkimuskohteena on voimassaoleva oikeus ja sillä on perinteisesti ollut kaksi tehtävää: tulkinta ja systematisointi. Tyypillisesti oikeusdogmaattinen tutkimus pyrkii vastaamaan kysymykseen: miten asia on voimassaolevan oikeuden mukaan? Nykyään oikeuden tutkimiseen lainopin keinoin kuuluu myös oikeusperiaatteiden punninta.<sup>28</sup> Lainopin tulkinnallinen tiedonintressi tarkoittaa puolestaan sitä, että se tulkitsee ja systematisoi oikeusjärjestyksen käsittämiä oikeussääntöjä, sitoutuen tässä tehtävässä ymmärrettävään ja tulkitsevaan lähestymistapaan<sup>29</sup>. Lainopin metodisen pohdinnan kannalta lienee oleellista huomioda myös tiedon luonne. Jos oikeusdogmaattisen tiedon totuus muodostuu tulkitsevan ja ymmärtävän lähestymistavan kautta, ovat tutkimukselliset lähtökohdat ja siitä saatavat tulokset varsin usein uuden ja alati muuttuvan dialogin pohja. Oikeuslähteiden sisältö, käyttö ja systematiikka puolestaan avaavat sitä maailmaa, jonka puitteissa ratkaisu voidaan hahmottaa nimenomaan oikeudellisena ratkaisuna. Tässä tutkielmassa oikeuslähteitä ovat kaikki käsitteen laajan merkityksen kattamat perusteet, joita ideaalisessa ratkaisutilanteessa pitää, tulee ja saa käyttää. Tällöin oikeuslähteiden velvoittavuus voidaan jakaa: vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin, sallittuihin ja kiellettyihin.<sup>30</sup> Tutkielmassa tarkastellaan oikeutta ja yhteiskuntaa sellaisina kuin ne väitetysti ovat.

<sup>26</sup> Siltala 2010 s. 92

<sup>27</sup> Aarnio 2006 s. 101–104

<sup>28</sup> Hirvonen 2011 s. 24

<sup>29</sup> Siltala 2010 s. 91–92

<sup>30</sup> Aarnio 2006 s. 287–295

## 2. Perus- ja ihmisoikeudet siviilitiedustelun tietoliikennetiedustelua koskevassa poliisitoiminnassa

Perusoikeudet muodostavat oikeudellisen vallankäytön ytimen ja oikeusjärjestyksen rungon. Perusoikeuksien kohdalla yhteiskunnallinen arvoulottuvuus tiivistyy niihin oikeudellisiin normeihin, jotka rajoittavat valtion yksilöihin kohdistamaa vallankäyttöä sekä vaikuttavat oikeusjärjestyksen kehitykseen.<sup>31</sup> Perusoikeuksilla tarkoitetaan tällöin yksilölle kuuluvia oikeuksia, jotka ovat perustavanlaatuisia, yleisiä ja yhdenvertaisesti kaikille kuuluvia. Perusoikeuksille onkin ominaista pysyvyys ja korotettu muodollinen lainvoima.<sup>32</sup> Poliisin on kaikessa toiminnassaan huomioitava ja tunnettava ne keskeiset perusoikeudet, joiden rajoittamiseen se on oikeutettu.

Perusoikeuden formaalit määritelmät eivät kuitenkaan kerro perusoikeuksien sisällöstä, vaan pikemminkin niistä vaikutuksista, joita tietyn oikeuden nimeämisestä perusoikeudeksi seuraa. Perusoikeuksien sisältöä voi sen sijaan hahmottaa sisäisten tai ulkoisten rajojen teorian kautta. Kun perusoikeuksien sisältöä tarkastellaan sisäisten rajojen teorian avulla, tarkastelun kohteena ovat ne toiminnot, joita jonkin perusoikeuden katsotaan suojaavan. Perusoikeuksien ulkoisten rajojen teorian yhteydessä tarkastelu kiinnitetään sen sijaan perusoikeutta rajoittaviin säännöksiin ja niiden legitimitettiin. Molemmat teoriat ovat oikeustieteellisiä systematisointiskeemoja, ja suomalaista perusoikeusjärjestelmää on mahdollista systematisoida molempien avulla.<sup>33</sup> Perusoikeudet auttavat näin osana laajempaa ja kansainvälisoikeudellista sääntelykokonaisuutta hahmottamaan tietoliikennetiedustelua koskevan lainsäädännön systemaattista kokonaiskuva.

Hahmoteltaessa yleiskuvaa perusoikeuksista poliisitoiminnan ja yksilön välisessä suhteessa on huomioitava myös perusoikeuksien järjestelmäluonne. Perusoikeusjärjestelmä ei ole ristiriidaton kokonaisuus, vaan siihen kuuluu usein olennaisena osana esiintyvä sisäinen jännite. Se, minkälaista vastakkainasettelua todellisuudessa syntyy, riippuu usein käsillä olevasta ratkaisutilanteesta. Tällöin on kyse punninnasta, tasapainoilusta ja optimoinnista, joka kuuluu perusoikeusjärjestelmän ominaispiirteisiin.<sup>34</sup> Perusoikeuspunninnassa tietynlainen intressien välinen ristiriita ja vastakkainasettelu luo ikään kuin jännitteisyyttä eri osatekijöiden välille. Tämä on osa yksilölliseen harkintatilanteeseen liittyvää haastetta.

---

<sup>31</sup> Neuvonen – Rautiainen 2015 s. 28

<sup>32</sup> kts. lisää Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen 2011 s. 29–31

<sup>33</sup> Neuvonen – Rautiainen 2015 s. 30 Teoriat kuvaavat perusoikeutta kahdelta eri puolelta: ulkoisten rajojen teorian kautta hahmotuu perusoikeuden soveltamisala, kun taas perusoikeussuojan intensiteetti eli käytännössä ydinalueopin mukaisen ydinalueen raja hahmotuu sisäisten rajojen kautta viimeistään perusoikeuden rajoitusedellytyksiä analysoitaessa. Analyyttinen kokonaiskuva tietyn perusoikeuden sisällöstä muodostuu siis vasta, kun perusoikeuden suoja-alaa lähestytään molempien systematisointiskeemojen kautta (Neuvonen – Rautiainen 2015 s. 31).

<sup>34</sup> Lämsineva – Viljanen 1998 s. 112–114

Kysymys soveliaasta sääntelytasosta ja oikeasta tasapainosta erilaisten oikeusnäkökohtien välillä onkin epäilemättä oman aikansa ja yhteiskunnallisten käsitysten mukana muuttuva suure. Kokonaisvaltaisen näkökulman pohjalta käy helposti ymmärrettäväksi myös se, että mikään perusoikeus ei voi olla täysin ehdoton tai rajoitukseton, vaan toisten ihmisten ja yhteisön edut rajaavat ja luovat niille puitteita.<sup>35</sup> Hyvänä esimerkkinä tästä käy perustuslain 10 §:n lisätty 4 momentti, joka oikeuttaa ja määrittelee reunaehdot viranomaisen oikeudelle puuttua luottamuksellisen viestin salaisuuteen tietoliikennetiedustelua harjoitettaessa. Tällöin punnuksina yksilölle kuuluvien perusoikeuksien tasolla toimivat erityisesti valtion velvollisuus turvata yksilöiden kollektiivinen turvallisuus alueellaan ja toisaalta luottamuksellisen viestin suoja yksittäisessä punnintatilanteessa. Laajemmassa mittakaavassa punninta voidaan toki ulottaa aina demokraattisen ja modernin oikeusvaltiokäsityksen perusteisiin saakka.

Jonkan mukaan lainkäyttö onkin perusoikeudellistunut kahdesta eri suunnasta: yhtäältä lainkäytössä sovelletaan perustuslaista vaikutteita saanutta lainsäädäntöä, toisaalta siihen vaikuttavat perustuslain prosessuaalisesti relevantit säännökset ja arvovalinnat.<sup>36</sup> Poliisitoiminnassa perus- ja ihmisoikeuksilla onkin kahtalainen merkitys. Perus- ja ihmisoikeudet ovat paitsi osa toimivaltasääntelyä, mutta ne ovat myös tapauskohtaista harkintaa ohjaavia ja rajoittavia perusteita, joiden tehtävänä on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistäminen jokapäiväisessä poliisityössä.

## 2.1 Perusoikeudet sääntöinä ja periaatteina

Perusoikeuksien sisällön hahmottaminen oikeuksia suojaavien tai niitä rajoittavien toimintojen kautta auttaa perusoikeuksien sisällön hahmottamisessa, mutta lainsoveltamiseen liittyviä ristiriitoja ratkaistaessa lienee hyödyllistä hahmottaa perusoikeudet myös sääntöinä ja periaatteina.

Yhdysvaltalainen Robert Alexyn ja saksalainen Ronald Dworkinin ovat suomalaisessa keskusteluissa olleet avainasemassa niin perus- ja ihmisoikeuksia koskevien argumenttien oikeudellisuutta koskevissa perusteluissa kuin oikeuksiin liittyvien punnintatilanteiden analyyseissä.<sup>37</sup> Tässä työssä keskitytään pohdintaan lähinnä Alexyn teorian pohjalta.

---

<sup>35</sup> Länsineva – Viljanen 1998 s. 112-114 Yhteiskunnan ja siinä vaikuttavien arvojen muuttuessa, toisten perusoikeuksien osalta edellytetään aiempaa vahvempaa kunnioitusta, kun taas toisten perusoikeuksien osalta hyväksytään pidemmälle menevää sääntelyä. Punnintaan voi tällöin ilmestyä mukaan sellaisia uusia punnuksia, joille ei takavuosisikymmeninä annettu nykyisen kaltaista tarvetta (Länsineva – Viljanen 1998 s. 114).

<sup>36</sup> Jonka 1998 s.1255

<sup>37</sup> Lavapuro 2010 s. 250

Alexy perusteleo teoriaansa pohjaavaa erottelua sääntöihin ja periaatteisiin sillä, että se on perustuslaillisten perustelujen pohja. Ilman erottelua ei ole kunnan teoriaa: oikeuksien rajoittamisesta, oikeuksien välisistä konflikteista tai perusoikeuksien asemasta kansallisissa oikeusjärjestyksissä. Ratkaisevaa sääntöjen ja periaatteiden erottamisessa on se, että periaatteet tulee nähdä optimointivaatimuksina siitä, mikä on tosiasiallisesti ja oikeudellisesti mahdollista. Säännöt sen sijaan ovat normeja, jotka aina täyttyvät tai eivät täyty. Ero sääntöjen ja periaatteiden välillä on siis laadullinen. Alexyn hahmottelee asiaa kolmen erilaisen teesin kautta. Ensinnäkin jokainen yritys jakaa normit sääntöihin ja periaatteisiin on tuomittu epäonnistumaan todellisissa soveltamistilanteissa, sillä normit voivat olla luonteeltaan joko yleisiä tai tarkkarajaisia. Toiseksi ero sääntöihin ja periaatteisiin on tulkinnallinen. Kolmanneksi ero sääntöihin ja periaatteisiin on laadullinen, ei tulkinnallinen. Alexyn mukaan ero tulee perusteltavaksi nimenomaan laadullisin perustein. Periaatteet tulee siis nähdä laadullisen tulkinnan kautta optimointivaatimuksina.<sup>38</sup>

Käytännön ratkaisutoiminnan kannalta tämä tarkoittaa sitä, että tulkinnassa käytettävän metodin olisi oltava pikemminkin punninta kuin sääntöhakuista. Tämä liittyy siihen, että kaikki perusoikeustulkinnat tulee suhteuttaa perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen. Liian sääntöhakuisen lähestymistavan pohjalta ei siis ole mahdollista saada otetta kulloisenkin harkintatilanteen erityispiirteistä ja kaikista siinä tilanteessa relevanteista perusoikeusnäkökohdista. Lisäksi sääntöhakuinen tarkastelu kiertyy helposti jonkin yksittäisen perusoikeuden ja sen rajoittamisen ympärille. Tällöin vaarana on, että sääntöjä etsitään pääosin aiemmasta ratkaisukäytännöstä, jolloin sovellettava normisto jää ajastaan jälkeen, kuvaten lähinnä menneisyyden käsityksiä. Yksittäisen ratkaisutilanteen kannalta merkityksellistä on havaita tilanteeseen liittyvät perusoikeusulottuvuudet, jolloin ytimeen nousee kysymys siitä, mitä suojata tai rajoittaa tilanteessa vaikuttavien sen hetkisten käsityksien mukaisesti.<sup>39</sup> Alexyn punnintanormiston ytimessä on ajatus siitä, että perusoikeusperiaatteiden rajoitusta perustelevien syiden tulee olla sitä vahvempia, mitä enemmän periaatteita rajoitetaan<sup>40</sup>. Onnistuneen punninnan suorittaminen teorian pohjalta ei kuitenkaan ole näin suoraviivaista ja ongelmatonta, kun vastakkain ovat perusoikeuksiin ja kollektiivisiin tavoitteisiin liittyvät haasteet. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta on huomioitava se, että yksilön oikeudet ovat lähtökohtaisesti painoarvoltaan merkittävämpiä kuin kollektiivisena tavoitteena esiintyvä turvallisuus. Poliisin työssä turvallisuus on väline yksilön oikeuksien takaamiseksi.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Alexy 2002 s. 44–48

<sup>39</sup> Länsineva – Viljanen 1998 s. 114

<sup>40</sup> Alexy 2002 s. 418–419 ja Neuvonen – Rautiainen 2013 s. 1027

<sup>41</sup> Metsäranta 2015 s. 49

Perusoikeuksiin ja kollektiivisiin tavoitteisiin liittyvät periaatteet saavat siis oikeudellisessa päätöksenteossa hahmonsäädöksiin optimointikäskynä, joiden noudattamisvelvollisuus määräytyy konkreettisessa tilanteessa oikeudellisten ja tosiasiallisten mahdollisuuksien mukaan sen perusteella, mitä kunkin periaatteen noudattamisen tärkeys ja niihin puuttumisen intensiteetti Alexyn teorian mukaan edellyttävät. Perusoikeudet ja kollektiiviset tavoitteet, kuten kansallinen turvallisuus, ovat siis punninnassa analyttisesti samalla viivalla. Alexyn teoriaa kohtaan onkin tästä syystä esitetty oikeustieteilijöiden taholta voimakasta kritiikkiä.<sup>42</sup> Kritiikki kohdistuu erityisesti lainsäätämismuutokseen, mutta aukoton teoria ei ole myöskään lainkäyttöön liittyvässä harkinnassa, ainakin jos otetaan lähtökohdaksi se, että kollektiivinen turvallisuus on vain väline yksilön oikeuksien takaamiseksi. Kollektiivinen turvallisuus intressinä ei ole kuitenkaan perusoikeusjärjestelmän silmissä yksiselitteinen asia, sillä henkilökohtainen turvallisuus ja siihen liittyvä perusoikeuden suojaaminen muodostaa poikkeustapauksessa hyväksyttävän syyn rajoittaa poikkeuksellisesti yksilön perusoikeutta, mikäli myös muut yleiset perusoikeuden rajoittamisedellytykset ovat ääritapauksittain läsnä<sup>43</sup>. PeL 10 §:n 4 momenttiin on myös lisätty maininta ”yksilön” turvallisuutta vaarantavasta toiminnasta. Uhkan kohdistumisella yksilöön viitataan ilmeisesti siihen, että kyse on suoraan yksilön suojaamiseksi tarkoitettusta toiminnasta, joka saattaa muuttaa punninnan asetelmaa siten, että punnintatilanteessa yksilöä pyritään turvaamaan julkisen vallan taholta myös suoraan, ei vain välillisesti.

## 2.2 Perustuslain poliisitoimintaa koskeva sääntely

Suomen perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lainalaisuusperiaatteen katsotaan merkitsevän sitä, että viranomaisen voi käyttää kansalaisen perusoikeuksiin kohdistuvia toimivaltuuksia vain siinä laajuudessa kuin siitä lain tasoisella normilla säädetään<sup>44</sup>. Julkisen vallan käytön perustuminen lainsäädäntöön onkin yksi onnistuneen poliisityön ja oikeusvaltion toteutumisen kannalta merkittävimmistä periaatteista, sillä lainalainen toiminta ehkäisee mielivaltaista harkintaa ja luo näin luottamusta viranomaistoimintaa kohtaan.

---

<sup>42</sup> Lavapuro 2010 s. 251–252 Ongelmaan ovat Lavapuron lisäksi kiinnittäneet huomiota myös mm. Habermans, Tuori ja Tolonen (Lavapuro 2010 s. 252). Punnintaan liittyvät haasteet tietoliikennetiedustelun kontekstissa liittyvät erityisesti yksilöllisiä oikeuksia perustelevien periaatteiden ja samalle viivalle nostettujen kollektiiviset hyvien, kuten kansallisen turvallisuuden, välille. Ongelmana on se, miten kansallisen turvallisuuden asema punnintaelementtinä oikeutetaan suhteessa yksilöllisiä oikeuksia perusteleviin periaatteisiin ja perusoikeusjärjestelmän sisäiseen johdonmukaisuuteen.

<sup>43</sup> PeVL 67/2010 vp s. 3 ja PeVL 5/1999 vp s. 2

<sup>44</sup> Ellonen–Kekomäki–Raivola–Taiha ja Väliälä 2000 s. 28 ja HE 1/1998 vp s. 74

Toinen merkittävä poliisitoimintaan sekä yksilön ja julkisen vallan käytön väliseen suhteeseen vaikuttava perusoikeus on yhdenvertaisuus. PeL 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Kaiken viranomaistoiminnan lähtökohtana tulee olla ihmisten yhdenvertainen kohtelu ja virkamiestoiminnan luotettavuus ja puolueettomuus. Yhdenvertaisuudesta poikkeaminen koetaan helposti oikeudenmukaisuuden loukkaukseksi ja mielivaltaiseksi toiminnaksi. Yhdenvertaisuuden tarkoituksena ei kuitenkaan ole taata kaikille täsmälleen samoja oikeuksia ja velvollisuuksia. Sen sijaan tosiasiallinen tasa-arvo on tavoittelemisen arvoinen päämäärä.<sup>45</sup> Yhdenvertaisuus on myös viranomaisten harkintavaltaan puuttuva rajoitusperuste, joka rajaa lain soveltamisessa erojen tekemisen itse lain sisältöön.<sup>46</sup> Viranomaisena ei voi tällöin lakia soveltaessaan itse keksiä eroja, jotka asettavat ihmiset lain edessä eriarvoiseen asemaan.

Yhdenvertaisuusperiaatetta täydentää PeL 6 §:n 2 momentissa mainittu syrjintäkielto. Syrjintäkielto tarkoittaa ihmisten välisiin eroihin perustuvan ja ei-hyväksyttävän erottelun kieltämistä, jossa kiellettyjä syrjintäperusteita ovat PeL 6 §:n 2 momentissa yksilöidyt perusteet. Syrjintäkieltosäännös ei kuitenkaan koske kaikenlaisen erottelun tekemistä tai positiivista erityiskohtelua, jolla pyritään edistämään tasa-arvoa tai parantamaan tietyn ihmisryhmän asemaa. Kyse ei siis ole syrjinnästä, mikäli erottelulle on osoitettavissa hyväksyttävät perusteet nimenomaan perusoikeusjärjestelmän kannalta.<sup>47</sup> Säännöksen luetteloa kielletyistä syrjintäperusteista ei kuitenkaan ole tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan siinä on pyritty tunnistamaan suomalaisen yhteiskunnan kannalta merkitykseltään huomattavat erotteluperusteet. Syrjintäkiellon ”ei-tyhjentävyys” ilmenee 2 momentin loppuosan yleislausekkeesta, jonka mukaan eri asemaan asettaminen ei saa perustua säännöksessä erikseen mainittujen erotteluperusteiden ohella henkilöön liittyvään muuhun syyhyn.<sup>48</sup> Säännöksessä ei siis sellaisenaan pyritä määrittelemään tyhjentävästi syrjintää, vaan ihmisiä jonkin ominaisuuden perusteella erottelevat perusteet, joita modernin oikeusvaltiokäsityksen valossa ei voida pitää toivottavana.

---

<sup>45</sup> Ellonen–Kekomäki–Raivola–Taiha ja Väitalo 2000 s. 29 Tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi, lainsäädäntö voi kohdella ihmisiä eri tavoin – edistääkseen mm. tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp s. 43). Martin Scheinin mukaan kyse on muodollisesta tai tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta. Muodollinen yhdenvertaisuus tarkoittaa, että oikeuden tulee olla ”sokea” ihmisten välisille eroille, joilla ei lain mukaan ole merkitystä. Tosiasiallinen yhdenvertaisuus kiinnittää huomiota eriarvoisuuteen, jonka voittamiseksi julkisella vallalla saattaa olla positiivisia toimintavelvoitteita (Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen 2011 s. 228–229).

<sup>46</sup> HE 309/1993 vp s. 42

<sup>47</sup> Ojanen 2009 s. 13

<sup>48</sup> Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen 2011 s. 238–239

Henkilöön liittyvä muut syyt onkin tietoisesti jätetty vain perustuslain esitöihin listattaviksi. Muita henkilöön liittyviä syitä ovat: yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, avioliitollinen syntyperä, sukupuolinen suuntautuminen ja asuinpaikka<sup>49</sup>. Perusoikeuksien tunnistamisessa ytimessä onkin perustuslain teksti, jonka lisäksi muita lähteitä ovat perustuslain esityöt ja perustuslakivaliokunnan lausunnot. Syrjintäkiellon merkitystä ja tärkeyttä voidaan suoraviivaisesti argumentoida myös sillä, että syrjintäkielto sisältyy useisiin kansainvälisoikeudellisiin sopimuksiin, joiden vaikutus on havaittavissa suoraan myös perustuslain tekstissä. Poliisille on viranomaisena säädetty oikeudet puuttua tilanteiden vaatimalla tavalla yksilölle suojattujen perusoikeuksien alaan. Perusoikeuksia ei voida kuitenkaan suoraan päätellä perusoikeuksia toteuttavasta tai siitä johdettavasta tilanteeseen soveltuvasta aineellisesta lainsäädännöstä. Perusoikeuden tunnistamiseen ja sen suoja-alan määrittämiseen liittyvä vahva tai heikko vuorovaikutus perusoikeuksien ja aineellisen lainsäädännön välillä näyttäytyykin eri tavoin eri perusoikeuksien kohdalla. Toisin sanoen perus- ja ihmisoikeusnormit ovat eri tilanteissa eriasteisesti autonomisia suhteessa niitä normihierarkisesti alemman asteiseen aineelliseen lainsäädäntöön.<sup>50</sup>

Kolmas poliisitoimintaa yleisesti koskeva perustuslain säännös liittyy hyvän hallinnon toteuttamiseen. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Säännöksen on katsottu sisältävän vaatimuksen virkatoiminnan puolueettomuudesta, palveluperiaatteesta sekä asian käsittelyn objektiivisuudesta, jota varmistavat esteellisyysäännökset<sup>51</sup>. Hyvän hallinnon käsitteellä tarkoitetaan vaatimusta viivytyksettömästä ja asianmukaisesta viranomaistoiminnasta sekä perusoikeussäännöksessä esitettyä luetteloa hyvän hallinnon osakysymyksistä<sup>52</sup>. PeL 21 §:n 2 momenttiin sisältyy kirjattu vaatimus oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hallinnon oikeussuojatakeiden turvaamisesta nimenomaan eduskunnan säätämällä lailla. Tässä tapauksessa perustuslain kirjaus määrittää sen, mitä kaikkea kyseisen perusoikeuden turvaamiseksi tai edistämiseksi voidaan tai pitää eduskunnan taholta säätää.

---

<sup>49</sup> HE 309/1993 vp s. 43–44

<sup>50</sup> Neuvonen – Rautiainen 2015 s. 49 Perusoikeusdialektiikkaan kuuluvassa vahvassa vuorovaikutuksessa perusoikeus määrittää, mitä kaikkea sen rajoittamiseksi, turvaamiseksi tai edistämiseksi voidaan tai pitää säätää. Aineellisesta lainsäädännöstä lähtevässä heikossa vuorovaikutuksessa puolestaan huomioidaan suojan kohde havaitsemalla tietyn aineellisen lainsäädännön suojaavan tiettyä perusoikeutta, vaikkei tällaista yhteyttä ole todettu perustuslain tekstissä, esitöissä tai perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä (Neuvonen – Rautiainen 2015 s. 48).

<sup>51</sup> Ellonen–Kekomäki–Raivola–Taiha ja Välihalo 2000 s. 29

<sup>52</sup> Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen 2011 s. 806



Jos pykälän sisältöä tulkitaan tarkemmin sisäisten rajojen teorian kautta, on pykälän turvaamiselementti melko ohut, varsinkin jos huomioidaan se, että perusoikeuksia tai niiden sisältöä ei voi päätellä suoraan sitä toteuttavasta lainsäädännöstä. PeL 21 §:n 1 ja 2 momentteja onkin tulkittava rinnakkain, sillä ne ovat sisällöllisesti yhteydessä toisiinsa<sup>53</sup>. PeL 21 §:n 1 momentti käsittelee oikeusturvaa perusoikeutena, jonka käsite on valtiosäännön tasolla liitetty juuri lainalaisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteeseen<sup>54</sup>. Oikeusturvan ydinalueelle kuuluu puolestaan taannehtivan rikoslain kielto ja rikosoikeudellinen legaliteettiperiaate, josta on säädetty PeL 8 §:ssä<sup>55</sup>.

Tietoliikennetiedustelun käytännön toteuttamisen kannalta keskeisin perusoikeudellinen perusta on kuitenkin hahmotettavissa luottamuksellisen viestinnän salaisuuden turvaamisen ja erityisesti sen rajoittamisen ympärille. Luottamuksellista viestintää suojaava perusoikeussuoja koskee kaikkia viestintään osallistuvia osapuolia. Kyseessä on jokaisen oikeus. Tavoitteena on tällöin turvata osapuolten välinen luottamuksellisen viestin sisältö niin, etteivät ulkopuoliset saa oikeudettomasti tietoa viestintään osallistuvien osapuolten luottamuksellisten viestien sisällöstä.<sup>56</sup> Luottamuksellisen viestin rajoitusperusteet PeL 10 §:n 3 momentissa ovatkin varsin konkreettisia ja yksityiskohtaisia. Ne näyttäytyvät myös jossain määrin konkreettisempina ja täsmällisempinä kuin esimerkiksi perusteet sallituille kotirauhanpiiriin ulottuville toimenpiteille.<sup>57</sup> Tietoliikennetiedustelun käytännön toteuttamiseen liittyvä PeL 10 §:n 4 momentti on puolestaan yksilön perusoikeuksia rajaava ja toisaalta suojelupoliisin toimivaltuudet mahdollistava perustuslain muutos. Tässä työssä ei kuitenkaan keskitytä luottamuksellisen viestin salaisuuden tai yksityisyyden suojan perustuslailliseen ja kaiken kattavaan määrittelyyn, vaan hahmotetaan tietoliikennetiedustelun käytön harkintaan liittyvää perusoikeudellista ulottuvuutta perusoikeuksien ulkoisten rajojen teorian kautta, jolloin tarkastelun ytimessä ovat perusoikeuksia rajaavat säännökset ja niiden legitimitetti. Mikäli asiaa tarkastelee harkintatilanteen ja toimivaltaisen viranomaisen näkökulmasta, pohdinnan ytimeen asettuu PeL 10 §: 4 momentissakin esiintyvä välttämättömyysvaatimus, jonka voi perustellusti havaita olevan eräänlainen tiedustelulainsäädännön perustuslaillinen selkäranka, jonka ympärille osin rakentuu paitsi toimivaltasäätelyn yksilöiminen, mutta myös koko tavoitteita ja keinoja käsittelevän debatin monisyinen ja kansainvälisiä kaikuja saava pohdinta.

---

<sup>53</sup> HE 309/1993 vp s. 74

<sup>54</sup> Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen 2011 s. 784

<sup>55</sup> Ojanen 2009 s. 21 Poliisitoiminnan kannalta rikosoikeudellinen laillisuusperiaate tarkoittaa sitä, että ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi.

<sup>56</sup> HE 309/1993 vp s. 53

<sup>57</sup> HE 198/2017 vp s. 27 Perustuslakivaliokunta onkin ennen PeL 10 §:n 4 momentin voimaantuloa huomionnut PeL 10 §:n 3 momentissa mainittuja rajoitusperusteita tulkitessaan, että erityisesti rikosten tutkintaan kiinnittyvä peruste on laajentunut osin koskemaan myös rikosten estämistä ja tutkintaa, jonka tarkoituksena ei ole rikosvastuun toteuttaminen (PeVL 19/2008 vp ja HE 198/2017 vp s. 27).

PeL 10 §:n 4 momentissa yksilöity vaatimus välttämättömydestä tarkoittaa sitä, että rajoitus on sallittu vain, jollei hyväksyttävää tavoitetta voi saavuttaa ilman luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttumista. Tämä tarkoittaa kartoitusta muiden oikeutta vähemmän rajoittavien keinojen ja luottamuksellisen viestin salaisuuden puuttumisen välillä. Välttämättömyysvaatimus ei myöskään salli rajoittamatonta ja yksilöimätöntä puuttumista luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Lisäksi rajoitusten on oltava oikeasuhteisia, välttämättömiä ja sopuoinnussa Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten ja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.<sup>58</sup> Siviilitiedustelua koskevat tiedonhankintatoimivaltuudet onkin välttämättömyyden asettaman vaatimuksen mukaan yksilöitävä Suojelupoliisia koskevassa toimivaltasäätelyssä.<sup>59</sup>

Kansallisen turvallisuuden vastapunnuksena toimii välttämättömyyden lisäksi muodossa tai toisessa toteutuva massavalvonnan kieltä. Selkeä perustuslakiin kirjattu massavalvonnan kieltä olisi näin toteutuessaan luonut perustuslaintasoisien konkreettisen arviointikriteerin tiedustelutoimintaa koskevalle lainsäädännölle. Se olisi sopinut hyvin perustuslain 2 luvun systematiikkaan, jossa vastaavia kieltonormeja löytyy kuudesta eri pykälästä.<sup>60</sup> Tällä hetkellä näyttää siltä, että välttämättömyydestä on perustuslain tasolla tehty eräänlainen hyve, lähinnä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja sen tulkintaa tukevan oikeuskäytännön sekä kansallisen harkintamarginaalin ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön viitoittamana. Sen sijaan lain kirjaimesta suoraan luettava ja tulkittava massavalvonnan kieltä konkretisoituu varsinaisen tietoliikennetiedustelua koskevan toimivaltasäätelyn kautta, joka tukee ajatusta perustuslain luonteesta väljänä, tulkinnanvaraisena ja puitteet määrittävänä normihierarkian tasona.

Tiedon hankkiminen muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta, on toinen huomionarvoinen seikka luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoitusta tulkittaessa. Tulkinnan ytimessä on kansallisen turvallisuuden määrittely, jota täydentää turvallisuutta konkreettisesti vaarantava vakava uhka. Perustuslain tasolla kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta onkin lähtökohtaisesti yksilöity PeL 10 §:n 4 momentissa. Momentissa mainittujen uhkien kytkentä Suomen kansalliseen turvallisuuteen tarkoittaa käytännössä sitä, että uhka kohdistuu maantieteellisesti Suomeen vaikka varsinainen toiminta tapahtuisikin maan rajojen ulkopuolella. Pelkkä kytkentä tai rajoitusperusteen olemassa olo ei kuitenkaan sellaisenaan riitä,

---

<sup>58</sup> Oikeusministeriö 41/2016 Luottamuksellisen viestin salaisuus perustuslakisäätelyn tarkastaminen s. 50

<sup>59</sup> PeVM 4/2018 vp s. 7

<sup>60</sup> Scheinin lausunto OM27/41/2015 2016 s.7 Perustuslain perusoikeuksia koskevassa 2 luvussa kieltonormeja on muun muassa 6 §:n 2 momentissa, 7 §:n 2 momentissa, 7 §:n 3 momentin 1. virkkeessä, 8 §:n molemmissa virkkeissä, 9 §:n 4 momentin 2. virkkeessä, 11 §:n 2 momentin 2. virkkeessä ja 18 §:n 3 momentissa (Scheinin lausunto OM27/41/2015 2016 s.7)

vaan rajoitusperusteeseen vetoavalla on perustuslakivaliokunnan mukaan velvoite osoittaa se, miksi jokin toiminta voi tapahtuessaan uhata Suomea ja vaikuttaa näin kansalliseen turvallisuuteen.<sup>61</sup> Rajoitusperuste merkitseekin käytännössä sitä, että lain tasolla säädettävät tiedonhankintatoimivaltuudet rajautuvat vain 4 momentissa tarkoitettuun toimintaan ja toimivaltuuksien kohdentamisesta tällaiseen toimintaan on säädettävä tyhjentävästi.<sup>62</sup> PeL 10 §:n 4 momentissa tarkoitettu toiminta voi puolestaan olla sellaista, joka käytännön toimenpiteisiin edetessään voisi olla rikos, mutta johon ei vielä lupaharkinnan aikana voida kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä. Kyse voi myös olla toiminnasta, joka ei lähtökohtaisesti ole Suomen lain mukaan rikos tai joka ei edetessäänkään voisi rikokseksi kehittyä, kuten ulkomaisten tiedustelupalvelujen toiminta Suomessa.<sup>63</sup>

Perustuslain muutokseen tähtäävän prosessin yhteydessä perustuslakivaliokunta teki PeL 10 §:n 4 momentin tulkintaan liittyviä huomioita, jotka ilmeisimmin oli osoitettu lainsäätäjää ohjeistamaan. Näistä tiivistetyistä tulkinnoista on kuitenkin apua myös siviilitiedustelulainsäädäntöön liittyvän kokonaisuuden hahmottamisessa. PeL 10 §:n 4 momentin tulkinnassa onkin perustuslakivaliokunnan mukaan huomioitava tiettyjä seikkoja. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan kansallista turvallisuutta koskeva tiedustelutiedonhankinta ei kuulu kenelle tahansa kontrollivaltaa omaavalle viranomaiselle, vaan toimivaltaisena viranomaisena toimii laissa yksilöity taho, joka on Suojelupoliisi. Tiedustelutiedonhankintaa ohjaava rajoitusedellytys rajaa soveltamisen ulkopuolelle sellaisen toiminnan, joka ei luonteensa puolesta uhkaa kansallista turvallisuutta. Rajoitusedellytyksen ja kansallista turvallisuutta uhkaavan toiminnan perusteista säätämistä ei tule jättää vain perustuslain tasolle, vaan toimivaltuuksista tulee säätää tyhjentävästi tavallisella eduskuntalailla. Perustuslain muutos ja toimivaltasäätely eivät siten tee mahdolliseksi kaikenkattavaa, kohdentamatonta ja yleistä tietoliikenteen seulontaa, kun tietoja hankintaan tiedustelutoiminnan kautta.<sup>64</sup> Perusoikeusrajoitusta koskevat perustuslakivaliokunnan korostamat soveltamisrajoitukset auttavat näin keskeisten oikeusvaltioperiaatteiden hahmottamista tietoliikennetiedustelutoiminnan toteuttamisessa, muokkaavat toimivaltuuksia koskevaa lain tasoista sääntelyä ja auttavat selkeyttämään Suojelupoliisin asemaa poliisiviranomaisena.

---

<sup>61</sup> PeVM 4/2018 vp s. 8–9

<sup>62</sup> HE 198/2017 vp s. 37

<sup>63</sup> HE 198/2017 vp s. 36

<sup>64</sup> PeVM 4/2018 vp s. 8

### 2.3 Kansainvälisten sopimusten ihmisoikeusvelvoitteet poliisitoiminnassa

Suomessa on systemaattisesti vahvistettu ja voimaansaatettu miltei kaikki ihmisoikeussopimukset, jotka ovat luonteeltaan joko alueellisia tai yleismaailmallisia. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset, jotka Suomi on saattanut voimaan, ovat näin osa maan sisäistä oikeutta. Suomessa on perinteisesti lähdetty siitä, että kansainvälisen velvoitteen asema Suomen oikeusjärjestyksessä määräytyy voimaansaattamissäädöksen mukaan. Koska käytännössä kaikki ihmisoikeussopimukset on saatettu Suomessa voimaan lain tasoisin säädöksin, ihmisoikeussopimuksilla on lain asema Suomen oikeusjärjestyksessä. Tähän liittyen ihmisoikeussopimukset ovat osa sitä lakia, jota kaikessa julkisessa viranomaistoiminnassa on tarkoin noudatettava perustuslain 2 §:n 3 momentin nojalla.<sup>65</sup> Luottamuksellisen viestin salaisuuden kannalta keskeisimpiä kansainvälisoikeudellisia komponentteja ovat KP-Sopimuksen (Sops 8/1976) 17 artikla, jonka mukaan kenenkään yksityiselämään, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa mielivaltaisesti tai laittomasti puuttua sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 63/1999) EIS 8(1) artikla, jonka mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa liittyvää kunnioitusta ja EIS 8(2) artikla, jonka mukaan viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastamisen estämiseksi, tai tuomioistuimen arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi. Käytännössä KP-sopimusta suurempi merkitys on kuitenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksella, mikäli arvioinnin kohteena on se keinojen sallittavuus, joilla luottamuksellisen viestin suojaan puututaan<sup>66</sup>. Tässä tutkielmassa keskitytään Euroopan ihmisoikeussopimuksen määrittämään luottamuksellisen viestin suoja-alan rajoitusedellytyksiin.

EIS 8 artikla tarjoaa siis suojaa yksityiselämään puuttumista vastaan. Tämä suoja-ala koskee paitsi viestin sisältöä, mutta myös tunnistetietoja. Artiklan tarjoama suoja ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö sen tarjoamaan suoja-alaan voi missään tilanteessa puuttua. EIS 8 (2) artiklassa mainitaan ne puitteet, jotka oikeuttavat verrattain laajan yksityiselämään puuttumisen. Yksityiselämään ja viestinnän suojan puuttumiseen oikeuttavia puitteita ovat välttämättömyys demokraattisessa yhteiskunnassa, lailla säätämisen vaatimus ja artiklassa esitettyjen etujen turvaaminen.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Ojanen 2015 s. 72–74

<sup>66</sup> Sisäministeriön siviilitiedustelulakityöryhmän mietintö 8/2017 s. 66–67

<sup>67</sup> Puolustusministeriö suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja 2015 s. 52

Ollakseen ”lain sallimaa” on rajoituksen täytettävä kaksi vaatimusta. Lain tulee olla muotoiltu niin täsmällisesti, että henkilö voi sen perusteella suoraan arvioida menettelynsä seuraukset. Toiseksi lain tulee olla saatavilla. Saatavuuden katsotaan vaikuttavan myös lain ennakoitavuuteen. Laillisuusperiaatteen vaatima täsmällisyys kuitenkin vaihtelee erilaisten tilanteiden mukaan. Harkintavaltaa sisältäviä yksittäisiä säännöksiä ei siten suljeta kokonaan pois. Rajat harkintavallalle on kuitenkin määriteltävä siten, että sen katsotaan olevan riittävää olosuhteet huomioon ottaen.<sup>68</sup>

Tämä käy selvästi esiin tapauksessa *Roman Zakharov v. Venäjä* (4.12.2015). Ratkaisu koski Venäjän sisäisen turvallisuuspalvelun (FSB) harjoittamaa posti-, tele- ja muun viestiliikenteen valvontaa, josta oli säädetty kansallisella lailla. Lain mukaan perusoikeutena turvattuun luottamuksellisen viestin suojaan saatiin puuttua muun muassa tiedon hankkimiseksi tapahtumista tai toiminnasta, jotka vaaransivat Venäjän kansallista, sotilaallista, taloudellista tai ekologista turvallisuutta. Päätöksen luottamukselliseen viestiin puuttumisesta teki tuomioistuimien perustelujen mukaan kansallinen laki ei täsmentänyt tai kuvannut millaisten tapahtumien tai millaisen toiminnan voitiin katsoa vaarantavan kansallista, sotilaallista, taloudellista ja ekologista turvallisuutta. Kansallinen laki ei myöskään asettanut välttämättömyysvaatimusta tai sisältänyt tuomioistuimen oikeudellista harkintaa koskevia kriteereitä tai säännöksiä siitä, missä tilanteissa tarkkailu oli lopetettava. Venäjän kansallinen lainsäädäntö salli siis laajan harkintavallan tiedusteluviranomaisten toteuttaessa valvontatehtävänsä. EIT:n perustelujen mukaan lain ennakoitavuusvaatimuksen täyttämiseksi ei siis riitä se, että lakiin lisätään pelkkä maininta valtuuksien käytön oikeutuksesta eli kansallisen turvallisuuden suojaamisesta.<sup>69</sup> Tapaus ja siinä esiintyvät perustelut ovatkin tietyllä tapaa merkittäviä erityisesti viranomais- ja tuomioistuintoiminnan kannalta, koska perusteluissa otetaan kantaa paitsi Venäjän lain muodolliseen sisältöön, mutta myös laajasti lain käytännön soveltamiseen<sup>70</sup>. EIT:n tulkintakäytännön mukaan julkisen vallan käyttö on siis määriteltävä kansallisessa lainsäädännössä riittävän selkeästi niin, että se ottaa huomioon laillisen ja hyväksyttävän tavoitteen sekä välttämättömyyden ja ennakoitavuuden vaatimuksen.

Kansallinen turvallisuus on toinen niistä eduista, jotka EIS 8(2) nojalla oikeuttavat puuttumisen yksityiselämän suojaan. Tapauksessa *Klass ja Others v. Saksa* (6.12.1978) viisi saksalaista asianajajaa epäilivät joutuneensa puhelinkuuntelun kohteeksi ammattiinsa liittyvien rikosasioiden tutkinnan yhteydessä.

---

<sup>68</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2018 s. 351–353

<sup>69</sup> *Roman Zakharov v. Venäjä* 4.12.2015, no. 47143/06, kohdat 302–304

<sup>70</sup> Sisäministeriön siviilitiedustelulakityöryhmän mietintö 8/2017 s. 71

Ratkaisussaan EIT katsoi, että lakiin kirjatut valvontavaltuudet ovat yleissopimuksen mukaan mahdollisia siinä määrin, kun ne ovat ehdottoman välttämättömiä kansallisen turvallisuuden tai häiriöiden ja rikollisuuden ehkäisemiseksi. Valtion on ensinnäkin pystyttävä kansallisen turvallisuuden nimissä seuraamaan ja valvomaan sitä uhkaavaa toimintaa alueellaan ja toiseksi viranomaisten on tätä toimintaa toteuttaessaan noudatettava tarkoin lainsäädäntöä.<sup>71</sup> Uhkia, jotka kohdistuvat kansalliseen turvallisuuteen, on vaikea ennakoida ja määritellä tyhjentävästi etukäteen<sup>72</sup>. Valtion harkintamarginaali, joka oikeuttaa EIS 8 artiklan mukaisiin oikeuksiin puuttumisen, onkin kansallista turvallisuutta uhkaavan toiminnan kohdalla verrattain laaja<sup>73</sup>. Poliisiviranomaisen harkintavaltaa saattaa suhteessa EIS 8(1) takaamiin oikeuksiin lisätä myös se, että kansallisen turvallisuuden raja suhteessa muihin sallittuihin perusteisiin, kuten yleiseen turvallisuuteen, epäjärjestykseen tai rikollisuuden estämiseen, voidaan tapauskohtaisesti mieltää häilyväksi.<sup>74</sup> Esimerkiksi tietyt moottoripyöräkerhot tai Soldiers of Odin tyyppiset yhdistykset saattavat olla uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, mutta eivät välttämättä kansalliselle turvallisuudelle.

Hyväksyttäviin syihin perustuvien rajoitusten tulee aina perustua myös pakottavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen eli niiden tulee olla välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa. Puuttumisen tulee lisäksi olla oikeassa suhteessa päämäärään ja sille tulee olla riittävät ja hyväksyttävät perustelut.<sup>75</sup> Tapauksessa Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta (18.5.2010) oli kyse epämäärissä olosuhteissa tuomitun ja sittemmin jo vapautetun elinkautisvangin epäilemästä salaisesta puhelinkuuntelusta, joka kohdistui hänen kampanjointiinsa oikeusmurhia vastaan.

EIT määritteli tapauksen perusteluissa ehdottoman välttämättömyyden ideaa, joka koostui kahdesta seikasta. EIT:n mukaan EIS 8(2) artikla salli kansalaisten salaisen tarkkailun, mutta vain jos se oli ehdottoman välttämätöntä demokraattisten instituutioiden suojan kannalta. Lisäksi vastapainona täytyi olla tehokkaita takeita mahdollisia väärinkäytöksiä vastaan. Toiseksi kulloinkin tehdyssä lupapäätöksessä kohteena oleva henkilö oli yksilöitävä, joko nimeltä tai riittävällä kuvauksella. EIT korosti myös sitä, että välttämättömyyttä arvioitaessa valtioilla on tiettyä harkintamarginaalia.<sup>76</sup> Välttämättömyydedellytykseen liittyikin oppi valtion harkintamarginaalista. Harkintamarginaali onkin verraten laaja, kun on kysymys valtion keskeisiin intresseihin liittyvistä asioista. Näihin intresseihin kuuluu muun muassa kansallinen turvallisuus.<sup>77</sup>

---

<sup>71</sup> Klass ja Others v. Saksa 6.12.1978, no. 28, kohdat 46, 48, 49 ja 59

<sup>72</sup> Sisäministeriön siviilitiedustelulakityöryhmän mietintö 8/2017 s. 76

<sup>73</sup> Puolustusministeriö suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja 2015 s. 55

<sup>74</sup> Sisäministeriön siviilitiedustelulakityöryhmän mietintö 8/2017 s.76

<sup>75</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2018 s. 357

<sup>76</sup> Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta 18.5.2010, no. 26839/05, kohdat 153, 159, 160

<sup>77</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2018 s. 355–358

Harkintamarginaalin kuitenkin liittyy ajatuksena Eurooppalainen kontrolli, jonka luonne ja laajuus riippuvat monista eri seikoista. Lähtökohtaisesti EIT ei kuitenkaan pyri arvioimaan rajoitusten objektiivista välttämättömyyttä. Sen sijaan tarkoituksena on jättää valtiolle harkintamarginaalia tarpeeseen puuttuvan sääntelyn suhteen, kuten esimerkiksi tarpeen ehkäistä rikollisuutta.<sup>78</sup>

EIT on kuitenkin toimintansa aikana täsmentänyt välttämättömyyden tulkintaa siten, että se vaikuttaa valtion harkintavaltaan osin kaventavasti<sup>79</sup>. Tapauksessa Szabo & Vissy v. Unkari (6.6.2016) oli kyse viranomaisten kansallisen turvallisuuden ja terrorismin vastaisen ryhmän (TEK) lakiin kirjatusta valtuuksista, joiden lupamenettely liittyi erityisten rikosten tutkimiseen (PoliisiLaki 7/E (2)) ja salaiseen tiedustelutiedon keräämiseen kansallisen turvallisuuden nimissä (PoliisiLaki7E (3)). Kansallisen turvallisuuden kohdalla lupaharkintaan liittyvät valtuudet oli keskitetty oikeusministerille. Tapauksessa kaksi Budapestissä asuvaa hallitusta arvostelevan järjestön jäsentä valitti (PoliisiLain 7/E (3) loukkaavan heidän perustuslaillista oikeuttaan yksityisyyteen. He korostivat, että linkki erityisten rikosten tutkimisen (7/E(2)) ja kansallisen turvallisuuden (7/E(3)) välillä heikensi suojatoimenpiteitä, jotka liittyivät yksityisyyden suojan toteuttamiseen viranomaisessa. EIT täsmensi, että ehdotonta välttämättömyyttä on tulkittava kahdella toisiaan täydentävällä tavalla. Tapauksen perustelujen mukaan ehdoton välttämättömyys koskee demokraattisten instituutioiden suojaamista ja yksittäisen ja olennaisen tiedon hankintaa yksittäisen tiedusteluoperaation osalta. Salaisen tarkkailutoimenpiteen tulee siten täyttää nämä molemmat vaatimukset.<sup>80</sup> Välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa -edellytys pitää siis sisällään ajatuksen siitä, että tiedustelukeinojen käytön perusteltu tarve ja siihen kuuluva suhteellisuuspohtinta ovat ensisijaisesti kansalliselle lainsäätäjälle ja lainsäädäntöä noudattavalle viranomaiselle kuuluvaa työskä tietoliikennetiedustelua harjoitettaessa, mutta tällöin harkintaa ohjaa EIT:n kontrolli.

EIS 8 artiklan mukaisiin oikeuksiin puuttuminen on kuitenkin tarvittaessa voitava jälkikäteen varmistaa. Tuomioistuimen tai muun vastaavan ihmisoikeussopimukseen sitoutuneen valtion toimivaltaisen elimen on voitava tarvittaessa kussakin yksittäistapauksessa tarkastaa ihmisoikeussopimuksessa turvattuihin oikeuksiin puuttumisen välttämättömyys ja suhteellisuus.<sup>81</sup> Näin ollen Euroopan ihmisoikeussopimuksen tosiasiallinen merkitys tavallisille oikeussubjekteille on pitkälti riippuvainen siitä,

---

<sup>78</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2018 s. 357–358

<sup>79</sup> Sisäministeriön siviilitiedustelulakityöryhmän mietintö 8/2017 s. 77

<sup>80</sup> Szabo & Vissy v. Unkari 6.6.2016, no 37138/14, kohdat 66, 71, 72 ja 73

<sup>81</sup> Sisäministeriön siviilitiedustelulakityöryhmän mietintö 8/2017 s. 78

turvaako kansallinen lainsäädäntö vain sopimuksen asettamat minimivaatimukset vai meneekö se niiden yli. Lainsäädännön sisällöllisten vaikutusten lisäksi on huomioitava se, miten ihmisoikeussopimuksen sisältöä sovelletaan kansallisten viranomaisten taholta.<sup>82</sup>

Jotta erityisesti ihmisoikeuksien suojele toteutuisi käytännön viranomaistoiminnassa, on katsottu tarpeelliseksi antaa myös yleisellä tasolla kansainvälisiä poliisin toimintaa ohjaavia eettisiä ohjeita, jotka heijastavat ihmisoikeussäännösten keskeisiä periaatteita. YK:n yleiskokous on vuonna 1979 hyväksynyt lainvalvontaviranomaisten menettelytapasäännösten. Säännöstö kehottaa vakavasti kaikkia lainvalvontaviranomaisia ylläpitämään ihmisoikeuksia. Euroopan neuvoston poliisia koskeva julistus (690/1979) on niin ikään vuodelta 1979. Julistus jakautuu kolmeen osaan, jotka koskevat etiikkaa, poliisimiesten asemaa sekä poikkeustilanteita. Etiikkaa koskeva osa määrittelee ne hyvän poliisitoiminnan edellytykset, joiden toteutuessa poliisimiehen voidaan katsoa ansaitsevan yhteiskunnan moraalisen ja aineellisen tuen toiminnalleen.<sup>83</sup> Vaikka poliisitoiminta onkin tiiviisti kytketty toimivaltasääntelyn tarkkaan ja tinkimättömään noudattamiseen, ei poliisi viranomaisena voi tehdä harkintatilanteessa perusteltuja päätöksiä puhtaasti pelkän kansallisen lainsäädännön perusteella, vaan sen on huomioitava Suomea velvoittavat ihmisoikeussopimukset ja niiden tulkintakäytäntö osana tilannekohtaista harkintaa. Kyse ei ole hankalasta tehtävästä vaan enemmänkin asenteesta, jolla asioita katsotaan<sup>84</sup>. Oikeuden alati kehittyvän moniaineeksisuuden johdosta myös tavallisissa lainkäyttötilanteissa saattaa tulla vastaan hetkiä, joissa eri oikeusnormit soveltuvat samaan tapaukseen. Eettinen ohjeistus puolestaan liittyy ammatillisten käytäntöjen arviointiin ja arvioinnin kriteereihin. On tärkeää pyrkiä toimimaan oikein jokaisessa tilanteessa.

---

<sup>82</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2018 s. 45 Esimerkiksi Lavapuro ja Ojanen ovat kiinnittäneet huomiota ihmisoikeussopimuksen tulkintaan kotimaisissa tuomioistuimissa. Kuvaavaa suomalaisille tuomioistuimille on se, että ne huomioivat ihmisoikeudet, jos käsillä olevaan tapaukseen soveltuu jokin aikaisempi ratkaisu. Sen sijaan tuomioistuimet eivät itse useinkaan pyri tavoittelemaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista parhaalla mahdollisella tavalla niin, että ihmisoikeussopimuksen takaamat minimivaatimukset ylittyisivät. EIT:n tulkintakäytännön ja suomalaisen valtiosääntökäsityksen valossa perus- ja ihmisoikeuksia tulisi kuitenkin lähtökohtaisesti tulkita laajentavasti ja niiden rajoituksia supistavasti (Lavapuro 2010 s. 167-174).

<sup>83</sup> Ellonen–Kekomäki–Raivola–Taiha ja Välihalo 2000 s. 49–50 Euroopan neuvoston poliisia koskevan julistuksen (690/1979) etiikkaa koskeva osa pitää sisällään 16 kohtaa, joista kohdat 2 ja 4 lienee syytä huomioida tietoliikennetiedustelukontekstissa. Poliisimiehen tulee toimia itsenäisesti, puolueettomasti ja arvokkaasti ja hänen on erityisesti vältettävä ja voimakkaasti vastustettava kaikenlaista korruptiota (2). Poliisimiehen tulee noudattaa esimiehensä käskyjä, mutta kieltäytyä sellaisen käskyn noudattamisesta, jonka hän tietää tai hänen pitäisi tietää laittomaksi (4) (Ellonen–Kekomäki–Raivola–Taiha ja Välihalo 2000 s. 147).

<sup>84</sup> Lämsineva – Viljanen 1998 s. 274



## 2.4 Lainalaisuus ja perusoikeusmyönteisen tulkinnan periaate poliisitoiminnan perustana

Perustuslain 2 §:n 3 momentissa yksilöity lainalaisuus on paitsi viranomaisten harkintavaltaa ohjaava ja rajoittava oikeusnormi, mutta ennen kaikkea se on koko poliisilain perusta. Sääntelyn kehittämiseen tällä tavoin liittyy viranomaistoimivaltuuksien kohteena olevien henkilöiden oikeusaseman parantaminen, johon liittyy myös oikeusturvajärjestelyjen kohentaminen<sup>85</sup>. Yksilön oikeusaseman huomioimista ja lainalaisuutta voi hahmottaa myös toimeenpanovallan käsitteen kautta, jota Mäenpää on kehitellyt hallinto- ja kansainvälisoikeudellisen normiaineksen pluralisoitumisen seurauksena. Mäenpään mukaan toimeenpanovalta liittyy käsitteenä oikeusvaltioperiaatteen mukaiseen ideaan lakiin tarkoin sidotusta hallinnosta, jonka perustehtävänä on yleisen lain soveltaminen yksittäistapaukseen, tarvittaessa julkista valtaa yksipuolisesti käyttäen. Samaan ajattelutapaan kiinnittyy myös PeL 2 §:n 3 momenttiin liittyvä muistutus siitä, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Taustalla on paradigmaattinen olettama, jossa toimeenpanovallan käyttäjän ja yksityisen välinen suhde rakennetaan yksipuoliseksi ja hierarkiseksi valtasuhteeksi. Tällöin on huomioitava se, että lakisääteisen perustan osoittaminen on edellytys julkisen vallan käytölle. Tämä seikka rajoittaa valtasuhteen yksipuolisuutta ja toimeenpanovallan käyttöä.<sup>86</sup> Toimivallan käsitteen kautta voidaan näin havainnoida ja täsmentää lainalaisuuden ideaa osana oikeusvaltion perusteita ja poliisin toimintaa, mutta luonnollisesti sillä ei voida tyhjentävästi selittää tai määrittellä lainalaisuuden koko merkityssisältöä ja siihen perustuvaa poliisin toimivaltaa. Lainalaisuus kuitenkin on kaiken poliisitoiminnan perusta, sillä kaikkea poliisitoimintaa velvoittava poliisilaki perustuu perustuslain kirjaimen ja toisaalta poliisiin toimintaan kontrolliviranomaisena kohdistuu erityinen velvollisuus noudattaa kaikissa virkatehtävissä tarkoin lakia. Tietoliikennetiedustelussa käytettyjen keinojen osalta lainalaisuus ohjaa kiinnittämään huomion erityisesti toimivaltasääntelyn tarkkarajaisuuteen ja hyödyllisyyteen tiedustelutiedon hankkimisen osalta, joka poikkeaa perusteiltaan ja luonteeltaan rikosvastuun toteuttamiseen kohdistuvasta tiedonhankinnasta.

Toinen oleellinen poliisitoimintaan yleisesti vaikuttava periaate on perusoikeusmyönteisen tulkinnan periaate, jonka historia juontaa vuoden 1995 perusoikeusuudistukseen (696/1995). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaate vakiinnutettiin osaksi tuomioistuinten ja viranomaisten velvollisuuksia<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> HE 224/2010 vp s. 171

<sup>86</sup> Mäenpää 2005 s. 1069 Pluralisoituminen tarkoittaa kansallisen ja perinteiseksi koetun oikeusajattelun muuttumista kansainvälistymisen seurauksena moniaineksiseksi, tapauksittain vaihtelevaksi sekä jännitteitä ja kollisioita sisältäväksi oikeusjärjestykseksi, jossa etusijaongelmaan ei löydy suoraan vastausta normihierarkiasta (Lavapuro 2010 s. 16–29).

<sup>87</sup> Viljanen 2002 s. 29 ja PeVM 25/1994 vp s. 4

Perusoikeusmyönteisen tulkinnan periaate ohjaa perustuslakivaliokunnan muodostaman näkemyksen kautta ensisijaisesti tuomioistuinten lain tulkinnassa. Perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista on valittava parhaiten perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista edistävä vaihtoehto, joka on myös perustuslain kannalta ristiriidaton.<sup>88</sup> Muutos ajattelussa tarkoittaa käytännössä sitä, että perusoikeudet eivät enää ole eduskunnan perustuslakivaliokunnan yksinoikeudella soveltamaa ja tulkitsemaa oikeutta, vaan perustuslain perusoikeussäännöksiä tulkitsevat myös kaikki tuomioistuimet ja viranomaiset.<sup>89</sup> Nykyään perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatetta täydentää osaltaan, sisällöllisesti identtinen, ihmisoikeusystävällisen tulkinnan periaate<sup>90</sup>. Nykyinen järjestelmämme siis korostaa perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisvastuuta kaikessa julkisessa toiminnassa. Poliisin on siis kaikissa tilanteissa pyrittävä valitsemaan perus- ja ihmisoikeusystävällisin vaihtoehto. Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys ei tällöin ole yksinomaan riippuvainen yksityiskohtaisesta toimivaltasääntelystä<sup>91</sup>. Positiivisoikeudellisilla säännöillä onkin aina tietty ydin sisältö. Tämä lienee oikeuspositivismin Akilleen kantapää, sillä aina löytyy tilanteita, joihin lain kirjaimen soveltuvuus ei ole yhtä ilmeinen. Oikeudellisten käsitteiden avoimuus ja sääntelyn soveltuvuuden rajoja koskeva epävarmuus onkin se hinta, joka on maksettava, kun säännellään inhimillistä käyttäytymistä ja määritellään tosiasioita oikeudellisin käsittein.<sup>92</sup> Tällöin on toki huomioitava se, että perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tulkinnalla ei ole tarkoitus kaventaa yksilölle kuuluvien oikeuksien alaa laajentamalla tavalliseen lakiin kirjattuja toimivaltuuksia perusoikeuksiin vedoten, vaan tarkoituksena on edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja poliisille kuuluvaa perus- ja ihmisoikeuksien edistämismääräyksiä osana virkatoimintaa. Tämä käy selväksi perustuslakivaliokunnan muotoilemasta perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteesta sekä poliisilain 1 luvun 2 §:stä. Periaatteen merkitys konkretisoituu poliisitoiminnan yleislakina toimivan poliisilain sisällössä. Poliisin on siis kunnioitettava ja pyrittävä edistämään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, kun sen käyttää toimivaltuuksiaan. Perusoikeusmyönteinen laintulkinta pitää näin sisällään vaihtoehtojen rajausvaikutuksen, jota voidaan luonnehtia sääntövaikutukseksi, ja toisaalta perusoikeuksien optimointivaikutuksen, joka tarkoittaa periaatevaikutusta<sup>93</sup>. Perustuslainmukaisuus ei merkitse vain perustuslain vastaisten tulkintavaihtoehtojen eliminoimista, vaan tulkintatilanteessa tarkoituksena on päätyä perustuslain kannalta optimaaliseen tulkintaan.<sup>94</sup>

---

<sup>88</sup> PeVM 25/1994 vp s. 4

<sup>89</sup> Viljanen 2002 s. 29

<sup>90</sup> PeVL 2/1990 vp s. 2–3 ja Lavapuro 2010 s. 170

<sup>91</sup> Metsäranta 2015 s. 134

<sup>92</sup> Lavapuro 2010 s. 92–94

<sup>93</sup> Jonka 1998 s. 1258

<sup>94</sup> Viljanen 1990 s. 216

## 2.5 Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys haasteellisissa harkintatilanteissa

Perus- ja ihmisoikeudet täsmentävät ja määrittävät niitä lainalaiseen viranomaistoimintaan kuuluvia ja toimivaltasääntelyyn kirjattuja ulommaisista ja ehdottomista rajoista, joiden puitteisiin kaiken julkisen vallan käytön tulee taipua. Velvollisuus kunnioittaa, suojella ja toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia toimii osaltaan jokapäiväisen poliisitoiminnan arvopohjana. Perus- ja ihmisoikeudet kaventavat haastavien harkintatilanteiden ei-oikeudellista tulkintahorisonttia, jolloin ratkaisu on perusteltavissa nimenomaan oikeudellisena ratkaisuna. Harkinnan arvopohjan tulee näin ollen rakentua ennemminkin institutionalisoitujen arvojen varaan, kun yksittäisen henkilön omiin henkilökohtaisiin moraalikäsitelmiin pohjautuen.

Perus- ja ihmisoikeuksia ei tule hahmottaa vain yksittäisinä ja irrallisina oikeuksia luovina normeina vaan myös eräänlaisena koko oikeusjärjestyksen läpäisevänä ideologiana tai syvärakenteena, joka ohjaa ratkaisutoimintaa myös yksittäistapauksissa. Soveltamistoiminnan perimmäisenä ohjenuorana tulee olla käsitys siitä, että ilman perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamista länsimainen oikeusjärjestys ei tukeudu länsimaisen filosofian perinteelle, toisen kunnioittamisen ja tasa-arvon periaatteille. Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta luo näin pohjaa tulkintaympäristöjen yhteensovittamiselle ja sitä kautta eri oikeusjärjestysten lähentymiselle. Tässä mielessä kyse ei ole niinkään yksittäisten perusoikeuksien sisällöstä vaan jaetusta arvopohjasta, joka pohjautuu ajatukselle siitä, että yksittäisessä soveltamistilanteessa universaalinen ja partikulaarinen eivät ole toistensa vastakohtia, vaan ne täydentävät toisiaan. Näin periaatteessa turvataan yhtenäisyys sekä kansallisten oikeuskulttuurillisten perusarvojen ominaislaatu, kun otetaan huomioon mahdollisten yksittäisten soveltamistilanteiden moninaisuus.<sup>95</sup> Taustalla olevia arvoja ja niistä johdettuja intressejä ei kuitenkaan ole mahdollista etukäteen asettaa tärkeysjärjestykseen niin, että yksilöllisessä punnintatilanteessa toinen menisi aina automaattisesti toisen edelle. Tulkintaongelmien ratkaisuille on näin ollen hankalaa osoittaa etukäteen konkreettista ja mekaanista ratkaisusääntöä. Asia ei helpota perusoikeuksia koskeva ilmiasu, joka on perustuslaissa ja kansainvälisoikeudellisissa sopimuksissa yleensä avoin ja tulkinnanvarainen, sillä oikeuksien on tarkoitus tulla sovellettavaksi läpi oikeusjärjestyksen.<sup>96</sup> Edellä mainitun lisäksi on huomioitava se, että mikäli punninta tehdään Alexyn teoriaa mukaillen, kollektiivisten tavoitteiden ja yksilön oikeuksien välille ei voida tehdä laadullista eroa, vaan molemmat ovat punninnassa samalla viivalla.

---

<sup>95</sup> Lämsineva–Viljanen 1998 s. 30

<sup>96</sup> Lavapuro 2010 s. 112

Perusoikeuksien kollisiotilanteissa tavoitteena on yhteen sovitettavien intressien mahdollisimman hyvän tasapainon saavuttaminen. Ratkaisussa tulisi näin pyrkiä turvaamaan kaikkien tilanteessa vaikuttavien ja kilpailevien intressien mahdollisimman hyvä ja samanaikainen toteutuminen.<sup>97</sup> Asiaa voi hahmotella tarkemmin yksilön oikeusturvaintressin kautta, joka kulminoituu julkisen vallan ja yksilön oikeuksien välisenä valtiosääntöoikeudellisena jännitteenä perustuslain tasolla. Perusoikeussäännökset osoittavat julkisen vallan valtiosääntöisiä tehtäviä ja rajoittavat julkisen vallan käyttöä yksilön oikeuksien hyväksi<sup>98</sup>. Oikeusturvaintressi on myös poliisitoiminnan yleislakina toimivan poliisilain yksi peruslähtökohdista ja perustuslakivaliokunnan PeL 10 §:n 4 momentin sisällöllistä tulkintaa korostava kannanotto<sup>99</sup>. Perustuslakivaliokunnan mukaan ennakkollisen lupamenettelyn tulee itsessään antaa turvaa mielivaltaa vastaan, sillä tiedustelun tarkoituksesta johtuen, varsinaisen lupamenettelyn ja käytön aikaisen valvonnan on tapahduttava tiedustelun kohteelta salassa.<sup>100</sup> Tietoliikennetiedustelun käyttöä koskevan harkinnan osalta intressipunninta kollektiivisen intressin ja yksilön oikeusturvan välillä on yksittäistapauksissa kiinni Suojelupoliisin perustelusta näkemyksestä tiedustelutarpeen osalta sekä lupaharkinnan oikeusturvafunktiota toteuttavan Helsingin käräjäoikeuden tulkintakäytäntöjen kehityksestä.

Mikäli yksilön oikeusturvaintressiä punnitsee perustuslain koko kehityskaaren mukaisessa hengessä PeL 10 §:n 4 momentin rajoitusedellytykset purkavat osaltaan tietoliikennetiedustelun valtiosääntöoikeudellista jännitettä yksilön oikeuksien ja julkisen vallan käytön välillä, mutta samalla ne siirtävät monta asiaa täsmennettäväksi varsinaisen toimivaltasääntelyn alaan. Toisaalta, asian voi ymmärtää myös niin, että perustavimpaa laatua olevat oikeudelliset kysymykset tulee jättää ainoastaan lainsäätäjän harkinnan varaan. Tällöin on huomioitava se, että kollektiivista hyvää ei muuta oikeudeksi se, että joku tällaisen väitteen tekee. Vaikka tavoitteeseen voitaisiin kytkeä julkista valtaa koskeva velvollisuus yksilölle perusoikeutena turvattujen oikeuksien toteutumisen takaamiseksi, ei asiaa voi perustella pelkän tavoitteen, kuten yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tai rikosten selvittämisedellytysten, kautta. Vastaavasti on osoitettava epäilyksiä myös sellaisen ajattelun suuntaan, jossa yksittäisiä rajoituksia perusoikeuksiin perustellaan niiden yleisellä edistämismahdollisuudella tai loukkauksen mahdollisuudella.<sup>101</sup>

---

<sup>97</sup> Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen 2011 s. 139

<sup>98</sup> HE 309/1993 vp s. 15

<sup>99</sup> PeVM 4/2018 vp s. 8 ja HE 224/2010 vp s. 171

<sup>100</sup> PeVL 35/2018 vp s. 8 Oikeusturvan tarkoituksena on antaa yksilölle suojaa julkisen vallan käyttöä vastaan. Lainsäätäjän onkin lainsäädännössä määriteltävä ja tarvittaessa yksilöitävä julkisen vallan käytölle ehtoja, jotka turvaavat paitsi viranomaistoimien kohteena olevien oikeudet, mutta myös sivullisten oikeusturvan (Jonka 1998 s. 1264).

<sup>101</sup> Lavapuro 2000 s. 416

Vaikka julkisella vallalla olisikin legitimejä perusteita rajoittaa yksilölle kuuluvaa luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja vetoamalla itse muotoilemaansa kansalliseen turvallisuuteen määrittelyyn, ei rajoitusta voi pelkästään perustella kansallisen kokonaisedun kannalta, sillä poikkeukset oikeuksien rajoituksiin vaativat rajoituksia ohjaavien kriteerien käyttöä ja näiden kriteerien käytön yksityiskohtaisia perusteluja. Kollektiivisten tavoitteiden määrittely voi aiheuttaa haasteita myös lainsäätäjän ja tuomioistuimien toimivallan välillä, jos sääntelyyn jätetään liian väljät raamit. Kollektiivisia tavoitteita sisältävä päätöksenteko tulisikin ensisijaisesti jättää lainsäätäjälle, ellei hyväksytä ajatusta siitä, että tuomioistuinten tulee ratkaisutoiminnassaan luoda aktiivisesti itse oikeutta<sup>102</sup>. Toisaalta yleisten oikeusnormien asettaminen ja niiden soveltaminen konkreettisessa tapauksessa eroavat periaatteellisella tavalla toisistaan. Tietenkin lainsäätjä pyrkii uusia normeja asettaessaan välttämään oikeusnormilausekkeiden välisiä ristiriitoja, mutta viime kädessä oikeusjärjestyksen systeemyhteys muodostetaan vasta konkreettisessa soveltamistilanteessa. Siinä saattaa tulla sovellettavaksi sellainen yhdistelmä lakitekstien oikeusnormilausekkeitä, jota lainsäätjä ei ole voinut ennakoita.<sup>103</sup> Kiperien tapausten juridisen ongelmanratkaisun keskeisemmät kysymykset eivät kuitenkaan koske sitä, miten tiettyyn tilanteeseen soveltuvaa säännöstä tulee esimerkiksi aukkotilanteessa tulkita tai mitä vaihtoehtoja tulee ottaa ratkaisun lähtökohdaksi, vaan sitä, miten tapaukseen liittyvän päätöksen oikeuttava periaate on yhteensopiva ei vain oikeudenalakohtaisen doktriinin vaan myös koko oikeusjärjestyksen kokonaisuuden kanssa. Mikä tahansa rutiiniratkaisuna näyttäytynyt ongelma saattaa näin muuntua jonkin mahdollisesti yllättävänkin väliin tulevan tekijän vuoksi kiperäksi tapaukseksi. Tämä oikeuden piirre heijastelee sitä tosiasiaa, ettei demokraattisten oikeusvaltion perustaa määrittelevien periaatteiden etusijasuhteisiin ole olemassa yksinkertaisesti etukäteistä ratkaisua. Oikeuden legitimiisyys onkin riippuvainen samanaikaisesti sekä muodollisista että sisällöllisistä vaatimuksista, ja jos halutaan, viime kädessä demokratiaperiaatteesta ja ihmisoikeusperiaatteista.<sup>104</sup> Yksittäisessä harkintatilanteessa perus- ja ihmisoikeudet kuitenkin osoittavat universaalien ja kansallisen arvopohjan ytimen. Tämä ydin muodostuu järjestelmäelementin hahmottamisen kautta, jossa keskeisintä ei ole yksittäisten perusoikeuksien välisten jännitteiden etusijajärjestyksen pohdinta, vaan osin yleisten oppien varaan rakentuva järjestelmän sisäinen johdonmukaisuus, jossa yksittäisillä säädöksillä on aina tulkintatilanteen kontekstista riippuen vaikutusta toistensa tulkintaan, ja järjestelmä on tässä mielessä jännitteinen. Mikäli punninnassa turvataan myös väistyvää intressiä, on sisäiseen johdonmukaisuuteen nojaava ratkaisu hyväksyttävissä, mutta toteutuakseen se vaatii harkintaa yhtenäisten kriteerien pohjalta.

---

<sup>102</sup> Lavapuro 2000 s. 414–415

<sup>103</sup> Scheinin 1991 s. 338

<sup>104</sup> Lavapuro 2010 s. 279–281

### 3. Rajoitusedellytysten asettamat vaatimukset siviilitiedustelua koskevalla lainsäädännöllä

#### 3.1 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan rajoituslausekkeen tulkinta

EIS 8 (2) artiklan sisältämän rajoituslausekkeen mukaan viranomaiset eivät saa puuttua EIS 8 (1) artiklan turvaamiin oikeuksiin, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa. Oikeuteen puuttumiselle on siis oltava oikeudellinen pohja. Toiseksi säännöksen on oltava saatavilla niin, että ihmisillä on mahdollista saada tuo tieto. Kolmanneksi lain on oltava ennakoitavuus- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen mukainen. Laki ei ole ihmisoikeussopimuksen mukainen, ellei sitä muotoiltu riittävän tarkkarajaiseksi ja täsmälliseksi niin, että kukin yksilö voi tarvittaessa asiantuntemuksensa pohjalta arvioida oman menettelynsä seuraukset. Lisäksi tarkkarajaisuus ja ennustettavuus turvaavat sitä, että laki antaa riittävää suojaa viranomaisten taholta tapahtuvaa mielivaltaista oikeuteen puuttumista vastaan. Lainmukaisuuden ja lain laatuvaatimusten kautta voi havaita sen, että EIT määrittelee tulkintaohjeillaan ne säännöt, joiden mukaan laki jäsenvaltiossa on muotoiltava.<sup>105</sup> Tulkintaan liittyvät yhteiset piirteet auttavat myös yksittäisten sopimusmääräysten sisällön ja merkityksen ymmärtämistä<sup>106</sup>. EIT soveltaa paitsi kansainvälisten sopimusten yleisiä tulkintaperiaatteita, mutta myös omia tuomioistuimen oikeuskäytännössä kehitettyjä tulkintaperiaatteitaan, joita ovat subsidiaariteettiperiaate, tehokkuusperiaate, autonomisen tulkinnan periaate ja evolutiivisen tulkinnan periaate. EIT:n oikeuskäytännössä luodaan yhteiset eurooppalaiset mittapuut valtion harkintavallalle eli valtion oikeudelle puuttua EIS:n turvaamiin oikeuksiin. EIT arvioi kokonaisuutena tapauksien valossa, ovatko kansallisessa järjestelmässä tehdyt ratkaisut EIS:n kanssa yhteensopivia. Tässä harkinnassa arviointi kohdistuu sekä kansalliseen lainsäädäntöön että sen soveltamiseen. EIT:n tehtävänä on ratkaista kansallisten toimenpiteiden oikeutus ja kohtuullisuus.<sup>107</sup> Kun on kyse viranomaisten taholta tapahtuvasta puuttumisesta yksityiselämän suojaa vastaan, asettaa ihmisoikeussopimus tiettyjä edellytyksiä toiminnalle. Suurin huomio kiinnittyy lain laatua korostaviin seikkoihin sekä puuttumisen perusteisiin ja niille asetettuihin vaatimuksiin. Lain laatua määrittäviä tekijöitä ovat tarkkuus ja täsmällisyys sekä oikeussuojakeinojen riittävyys. Nämä lain laadun sisällölliset vaateet suojaavat viranomaistoiminnan mielivaltaa vastaan, mutta eivät kiellä puuttumista yksityiselämän suojaan.<sup>108</sup> Perustuslakivaliokunnan mukaan tämä tarkoittaa vähimmäisvaatimuksina sitä, että laissa on määriteltävä tiedustelun kohteet, toimivaltuuksien käytön edellytykset, kesto ja menetelmä, jolla tiedustelusta raportoidaan, sekä tietojen hävittäminen.<sup>109</sup>

<sup>105</sup> Oikeusministeriö 41/2016 Luottamuksellisen viestin salaisuus perustuslakisääntelyn tarkastaminen s. 56

<sup>106</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2018 s. 349

<sup>107</sup> Hirvelä – Heikkilä 2017 s. 164–166

<sup>108</sup> Oikeusministeriö 41/2016 Luottamuksellisen viestin salaisuus perustuslakisääntelyn tarkastaminen s. 57

<sup>109</sup> PeVL 35/2018 vp s. 7

### 3.1.1 Kansallisen lain sallima

Vaikka sana laki viittaa valtiosisäiseen oikeuteen lainmukaisuudella ei tarkoiteta pelkästään vaatimusta valtiosisäisten normien noudattamisesta. Sopimuksessa tarkoitettussa mielessä sille asetetaan eräitä lisäedellytyksiä. Lain tulee olla muodoltaan täsmällinen ja sen tulee olla saatavilla. Nämä ovat ne kaksi vaatimusta, jotka edellytetään ”laissa määrättyä” edellytyksen täyttymiseksi. Lain laadulle asetettavat lisäedellytykset, kuten tarkkarajaisuus ja ennustettavuusvaatimus, on tarkoitettu turvaamaan se, että valtiosisäinen oikeus antaa riittävää suojaa viranomaisten taholta tulevia mielivaltaisia puuttumisia vastaan.<sup>110</sup> Kun oikeuksiin puututaan kohteelta salassa, vaatimus lailla säätämisen merkityksestä korostuu. Viranomaiselle kuuluvien toimivaltuuksien käyttö salaa niiden kohteelta sisältää myös mahdollisuuden mielivallan käyttöön. Laissa on siksi määriteltävä harkintavallan käyttö riittävän selkeästi.<sup>111</sup> Laillisuusperiaate ei kuitenkaan sulje pois säännöksiä, jotka mahdollistavat tietyssä määrin harkintavallan antamisen viranomaisille. Harkintavallan määrittely on kuitenkin täsmällisyys vaatimuksesta johtuen tehtävä niin, että se on olosuhteet huomioiden riittävää. Prima facie -tyylisiä yleisiä termejä käyttävä säännös voi täyttää tämän vaatimuksen, mikäli oikeuskäytäntö on täsmentänyt sen sisältöä tai jos lain soveltaminen tapahtuu tuomioistuimen tiiviissä valvonnassa. EIS 8 artiklan suojaaman viestinnän salaisuuteen puuttuminen merkitsee kuitenkin vakavaa puuttumista yksityiselämän suojaan. Tämän seikan vuoksi rajoitusten tulee perustua lakiin, joka on erityisen täsmällinen.<sup>112</sup>

### 3.1.2 Kansallinen turvallisuus

Varsin laaja kansallinen harkintamarginaali valtion kansallista turvallisuutta vaarantavan toiminnan osalta on se oikeutus, joka takaa EIS 8 (1) artiklan sisältämiin oikeuksiin puuttumisen<sup>113</sup>. EIT:n mukaan kansallinen turvallisuus kuuluu valtiosuvereenisuuden piiriin, joka pitää sisällään ainakin sotilaallisen maanpuolustuksen, terrorismin torjunnan ja laittoman tiedustelutoiminnan torjunnan.<sup>114</sup> EIT:n mukaan myös kansallisen turvallisuuden -käsitteen selventämisen määrittely on kansallisen käytännön varassa.<sup>115</sup> Ennakoitavuusvaatimus, joka kuuluu EIS 8 artiklan lain laatuvaatimukseen,

---

<sup>110</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2018 s. 350–352

<sup>111</sup> Puolustusministeriö suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja 2015 s. 53 ja HE 202/2017 vp s. 53

<sup>112</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2018 s. 352–353

<sup>113</sup> Puolustusministeriö suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja 2015 s. 55

<sup>114</sup> Klass ja Others v. Saksa 6.12.1978, no. 28, kohta 48 ja Weber ja Saravia v. Saksa 29.6.2006, no. 54934/00, kohdat 104 ja 148

<sup>115</sup> Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta 18.5.2010, no. 26839/05, kohta 159

asettaa pidikkeen sille, että kansallisen turvallisuuden käsite jätettäisiin täysin avoimeksi kansallisessa lainsäädännössä.<sup>116</sup>

### 3.1.3 Välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa

Kansallinen lainsäätävä ja viranomainen ovat ne ensisijaiset ja myös ajallisesti ensimmäiset toimijat välttämättömyyden arvioinnin suhteen, kun kyseessä on yhteiskunnallisen tarpeen ja sen pakottavuuden arviointi. Yhteiskunnallinen tarve oikeuksiin puuttumisen perusteena on kansallisen turvallisuuden osalta ymmärretty melko laajaksi. Tällöin kansallinen harkintavalta koskee myös niitä konkreettisia menetelmiä ja keinoja, joiden kautta valtio kansallista turvallisuuttaan suojaa. Mikäli puuttuminen olisi välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa katsotulla tavalla hyväksyttävää, on sen myös oltava järkevissä suhteissa oikeuttamisperusteena toimivan EIS 8 (2) artiklassa sallitun kansallisen turvallisuuden tavoitteen kanssa. Rajoituksen on siis oltava myös suhteellisuusperiaatteen mukainen.<sup>117</sup>

Suhteellisuusperiaate ja sen noudattaminen liittyy kiinteänä osana valtion harkintamarginaaliopin soveltamiseen. Tavoiteltavia päämääriä ei voi oikeuttaa rajoituksilla, jotka saattavat loukata ihmisoikeussopimusta menemällä liian pitkälle. Sopimuksessa mainittujen oikeuksien rajoittaminen saattaa siis sinänsä olla hyväksyttävää, mutta ei suhteellisuusperiaatteen mukaista.<sup>118</sup> Suhteellisuustestissä, joka pitää sisällään rajoituslausekkeen tulkintaa liittyviä seikkoja, on erilaisia tarkkuuksia. Kansalliseen harkintamarginaaliin ja sen laajuuteen sekä itse testin tarkkuuteen liittyykin useita erilaisia vaikuttavia tekijöitä. Tällaisia tekijöitä ovat esimerkiksi puuttuttavan oikeuden sisältö, puuttumisen vakavuus ja hyväksyttävä peruste puuttumiselle.<sup>119</sup> Tiedustelulainsäädännön valmistelutyöhön liittyvissä esitöissään lainsäätävä viittaa suhteellisuusperiaatteen kansallisessa arvioinnissa EIT:n oikeuskäytännön kautta muotoutuneeseen Huvlig/Kruslin -testiin.<sup>120</sup> Testi, jolla itse välttämättömyyttä mitataan, sisältää kuitenkin karkeasti kolme keskeistä osaa: painava yhteiskunnallinen tarve, riittävän painavat perustelut puuttumiselle sekä päämäärän ja hyväksyttävän tavoitteen välinen oikeasuhteisuus.<sup>121</sup>

---

<sup>116</sup> HE 202/2017 vp s. 60

<sup>117</sup> Puolustusministeriö suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja 2015 s. 56

<sup>118</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2018 s. 361

<sup>119</sup> Oikeusministeriö 41/2016 Luottamuksellisen viestin salaisuus perustuslakisääntelyn tarkastaminen s. 56

<sup>120</sup> HE 202/2017 vp s. 81 kts. lisää testin sisällöllisistä vaatimuksista tapauksista (Huvlig v. Ranska 24.9.1990) ja (Kruslin v. Ranska 24.9.1990).

<sup>121</sup> Oikeusministeriö 41/2016 Luottamuksellisen viestin salaisuus perustuslakisääntelyn tarkastaminen s. 56



### 3.2 Euroopan unionin perusoikeuskirja

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan perhe- ja yksityiselämän, kodin ja viestien kunnioittaminen. Artiklan mukaan kyseessä on niin sanottu jokaisen oikeus. Sisältönsä osalta 7 artikla onkin pitkälti yhteneväinen EIS:n 8 (1) artiklan kanssa. Johdantoa tulkintaan voi hakea perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdasta, jossa sisältöjen välistä merkitystä, niiden vastaavuutta ja artiklojen välistä johdonmukaisuutta tarkemmin käsitellään. Artiklaan sisällytetyt vapaudet ja oikeudet, jotka koskevat perhe- ja yksityiselämää, kotia tai viestien kunnioittamista eivät kuitenkaan ole sillä tavalla absoluuttisia tai ehdottomia, etteikö niitä voi lainkaan rajoittaa. EUT:n mukaan myös oikeuksien rajoituksen perusteet ovat perusoikeuskirjan 7 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan kohdalla yhteneväisiä<sup>122</sup>.

Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla, kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen ja ainoastaan, jos rajoitukset ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisesti välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnistamia yleisen edun mukaisia tavoitteita ja tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Kohdassa mainitut edellytykset perusoikeuksien rajoittamiselle ovat suurilta osin yhteneväisiä Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavien rajoitusedellytysten kanssa. Ajan patina, joka liittyy EIS:n sanamuodon mukaiseen välttämättömyusedellytyksen tulkintaan, näkyy tällöin lähinnä sopimusasiakirjojen sanamuotojen erilaisissa valinnoissa. Keskeisin asiakirjojen sisältöön liittyvä ero on se, että EU:n perusoikeuskirjassa nimenomaisesti edellytetään perusoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten kunnioittavan rajoitettavan oikeuden keskeistä sisältöä.<sup>123</sup>

Rajoitusedellytysten tulkinnan osalta keskeinen tekijä liittyy rajoituksen kannalta hyväksyttävän perusteen olemassaoloon, joka tietoliikennetiedustelua koskevan sääntelyn kohdalla on kansallinen turvallisuus. Euroopan unionilla ei kuitenkaan ole Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan toimivaltaa kansallisen turvallisuuden osalta. Kansallisen lainsäätäjän kannalta tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö kyseiseen perusteeseen vetoavan EU-maan tarvitse osoittaa sitä objektiivista tarvetta, joka oikeuttaa turvautumaan kansalliseen turvallisuuteen rajoitusperusteena.<sup>124</sup>

<sup>122</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-92/09 Volker und Markus Schecke, kohta 52

<sup>123</sup> Oikeusministeriö 41/2016 Luottamuksellisen viestin salaisuus perustuslakisääntelyn tarkastaminen s. 72

<sup>124</sup> PeVL 35/2018 vp s. 10–11

Yleisesti tulkinnan osalta voitaneen kuitenkin lähteä siitä, että EU-sääntely on sopusoinnussa ihmisoikeussopimuksen kanssa, koska EU-sääntelyn osalta ihmisoikeussopimus asettaa sille tietyn vähimmäistason. Sisällöllisistä yhtenäisyyksistä ja muodollisista vastaavuuksista huolimatta erojakin on. Eräs tiedustelulainsäädännön kannalta merkittävä seikka liittyy rajoitusedellytyksenä toimivan kansallisen turvallisuuden käsitteen tulkintaan. EU-oikeudessa on ihmisoikeussopimuksen sisällön tulkinnasta poiketen tulkittava kansallisen turvallisuuden käsitettä suppeasti. Tällöin asian mielenkiintoisuutta lisää entisestään se, että EIT:n tekemän EIS:n tulkintakäytännön perusteella kansallisen turvallisuuden -käsitteen määrittely on kansalliselle toimivaltaiselle taholle kuuluva asia. Lakipaketin valmistelun yhteydessä asiasta lausunut perustuslakivaliokunta korostaakin erityisesti välttämättömyysvaatimuksen merkitystä tiedustelutoimivaltuuksien sääntelyssä.<sup>125</sup> Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että perusperiaatteiltaan jokaisen EU:n jäsenvaltion perustuslaki ja oikeusjärjestelmä on tai ainakin tulisi olla laadittu niin, että ne suojaavat tehokkaasti yksilöitä heidän oikeuksiinsa kohdistuvilta uhkilta. Mikäli yhteinen luottamus jäsenvaltioiden kesken perustuu perussopimukseen kirjattujen oikeuksien ja velvollisuuksien kunnioittamiselle, on tällöin olemassa hyvä pohja myös sille, että EU todella toimii myös eräänlaisena yhtenäisenä oikeudellisena alueena, jolla ei ole sisärajoja.

### 3.3 Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytykset ja PeL 10 §:n 4 momentti

Perusoikeuden rajoitus on julkisen vallan käyttöön liittyvä toimenpide, jolla puututaan ja kavennetaan yksilön perusoikeussäännöksen nojalla suojaamaa oikeutta. Jos perusoikeutta rajoitetaan kyseisellä menettelyllä, ei yksilö voi käyttää perustuslaillista oikeuttaan siltä osin täysimääräisesti, kun se ilman rajoitusta on perustuslain takaamalla tavalla sallittu.<sup>126</sup> PeL 10 §:n 4 momentti mahdollistaa puolestaan sellaisen lainsäädännön, jolla rajoitetaan luottamuksellisen viestin salaisuutta nimenomaan uusilla perusteilla.<sup>127</sup> Uudet viranomaisen toimivaltuudet, jotka kohdistuvat yksilöön tai rajoittavat hänen oikeuksiaan, ovatkin perustuslain kannalta tarkasteltuna merkityksellisimpiä. Yksilöä suojaavat perusoikeudet eivät kuitenkaan ole yleisesti ehdottomia ja laajuudelta rajoittamattomia. Tiettyjä yleisiä vaatimuksia, jotka koskevat perusoikeuden rajoittamista, voidaan perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan johtaa itse perusoikeuksien luonteesta ja perusoikeusjärjestelmästä. Koska tietoliikennetiedustelua koskevassa siviilitiedustelulaissa on uusia tehtäviä ja niihin liittyviä toimivaltuuksia,

<sup>125</sup> PeVL 35/2018 vp s. 12–13

<sup>126</sup> Viljanen 2001 s. 14–15

<sup>127</sup> HE 198/2017 vp s. 31

on sekä tehtävistä että toimivaltuuksista säädettävä lailla. Lakiin sisältyy täsmälliset ja tarkkarajaiset säännökset lakien soveltamisalasta, siviilitiedustelun kohteista, tiedustelumenetelmien käytön yleisistä ja erityisistä edellytyksistä sekä tiedustelumenetelmien käytöstä päättämisestä. Tällöin erityisesti toimivaltasäännöksiä on lainsäätäjän taholta tarkasteltava kokonaisuutena edellä mainittuja kohdentamiskriteerejä vasten.<sup>128</sup>

Eräänlainen lähtökohta tietoliikennetiedustelun sääntelyn perustan arviointiin voidaan johtaa perustuslakivaliokunnan niin sanottua toimivaltuuksien epäsymmetriaa koskevasta käytännöstä. Toimivaltuuksien välttämättömyyttä ei voida tällöin perustella toimivaltuuksia koskevalla epäsymmetrialla, koska se ei ole sellaisenaan rajoitusedellytysten edellyttämä painava yhteiskunnallinen tarve. Suhteutettuna tämä ajatus tietoliikennetiedustelua koskevan lainsäädännön arviointiin, kysymys on lähinnä siitä, että tietyn viranomaisen käytössä jo olevat toimivaltuudet eivät itsessään tarkoita sitä, että ne olisivat käytettävissä myös uusia tehtäviä mainitulle viranomaiselle osoitettaessa. Jos tietyt tiedonhankintakeinot ovat käytettävissä rikosten estämisessä ja selvittämisessä, samojen menetelmien käytölle tiedustelutoiminnassa saman viranomaisen toimesta on aina oltava esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelee toimivaltuuksien välttämättömyyden.<sup>129</sup> Systemaattista tukea itse perusoikeusargumentaatiolle saadaan parhaiten perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä, jotka tarjoavat valtiosääntöiset puitteet perusoikeuksien ja kollektiivisten hyvien väliselle erottelulle sekä välineet keskenään jännitteisten periaatteiden painoarvopunninnan jäsentämiselle osaksi perusoikeusjärjestelmän ja valtiosäännön muodostamaa kokonaisuutta.<sup>130</sup> Yleisten oppien tasoisena konstruktiona rajoitustesti toimii valtiosääntöoikeudellisten käytäntöjen rationaalisena paradigmana. Rajoitustesti mahdollistaa tällöin normatiivisen vuorovaikutuksen ja keskinäisen arvioitavuuden eri tasoilla tapahtuvien institutionaalisten käytäntöjen välillä, kun se luo yhteistä kieltä näiden välille.<sup>131</sup> PeL 10 §:n 4 momenttiin ja perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin sisältyy välttämättömyysvaatimus. Perustuslakiin kirjattu välttämättömyysvaatimus toimii luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisen perustana. Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset puolestaan toimivat perustana kohteena olevien perusoikeuksien rajoittamisrajoitusten muotoilussa. Tällöin on syytä muistaa, että harkintamarginaaliin vaikuttaa pakollinen yhteiskunnallinen tarve ja suhteellisuusperiaate.

---

<sup>128</sup> Sisäministeriön siviilitiedustelulakityöryhmän mietintö 8/2017 s 267

<sup>129</sup> HaV 26.10.2018 Rikosoikeuden professori Sakari Melanderin lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle s. 2

<sup>130</sup> Lavapuro 2000 s. 416

<sup>131</sup> Lavapuro 2010 s. 168–169

### 3.3.1 Lailla säätämisen vaatimus

Rajoituksista, jotka koskevat perusoikeuksia, tulee säätää eduskuntalailla. Perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvää toimivaltaa ei saa tällöin siirtää tavallista lakia alemmalle tasolle.<sup>132</sup> Ajatus lailla säätämisen vaatimuksesta palautuu pitkälti hallinnon lainalaisuuden vaatimukseen. Yleinen laki nähdään yksilön oikeuksien turvana yksittäistapauksellisia mielivaltaisia viranomaistoimia kohtaan. Toisaalta lain yleisyys merkitsee myös taetta sille, että rajoitukset periaatteessa korostuvat yhtäläisesti jokaiseen samassa asemassa olevaan yksilöön. Näin rajoitusten perustuminen lakiin turvaa omalta osaltaan perustuslain 6 §:ssä tunnistettua ihmisten yhdenvertaisuutta perusoikeuksia rajoitettaessa. Vaatimus perusoikeusrajoitusten kirjaamisesta lakiin legitimoii myös eduskunnan aseman perusoikeusrajoitusten määrittäjänä ja täsmentäjänä sekä tarjoaa yksilölle mahdollisuuden saada etukäteen selville perusoikeuksiinsa kohdistuvat rajoitteet ja ottaa ne huomioon toiminnassaan.<sup>133</sup> Käytännössä perustuslakiin kirjattujen perusoikeuksiin puuttuvan toimivallan käyttöä voidaan konkreettisesti arvioida lainalaisuusperiaatteen ja sitä kautta siviilitiedustelulain toimivaltasäännösten noudattamisen tai rikkomisen näkökulmasta. Mikäli Suojelupoliisin lakiin kirjattuja toimivaltuuksia tai näiden perusteella suoritettuja toimia haluaa syystä tai toisesta arvioida yksittäistapauksittain, on tämä mahdollista tehdä nimenomaan siksi, että asiasta on säädetty lailla, jonka yhteydessä lainsäätäjän on tullut huomioida kattavasti eri tasoilla esiintyvien rajoitusedellytysten sisällölliset vaatimukset.

### 3.3.2 Täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Olellainen perusoikeuksien rajoittamista koskeva sisältö tulee ilmetä laista. Itse rajoitukset on määriteltävä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.<sup>134</sup> Rajoituksen laajuus ja sen vaatimat edellytykset ovat ne täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukseen liittyvät keskeiset tekijät, joilla on myös vaikutusta siihen, millaiseksi perusoikeusrajoituksen todellinen laajuus muodostuu. Tarkkarajaisuus ja täsmällisyys ovat myös edellytys sille, että toimivaltuuksien tosiasiallinen ulottuvuus on viranomaistehtävät huomioon ottaen asianmukainen, ja että rajoitukset todella ovat välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi. Tosiasiallinen ja hyväksyttävä perusoikeuden rajoitustarve ja rajoitusedellytyksiin liittyvä perusoikeuksien laajamittaisen toteutumisen edellytys sanelee siis käytännössä sen, että rajoitussäännökset on kirjoitettava tiukasti muotoonsa niin, etteivät ne ole rajoitustarve huomioiden liian avoimia.

<sup>132</sup> PeVM 25/1994 vp s. 5

<sup>133</sup> Viljanen 2001 s. 68–70

<sup>134</sup> PeVM 25/1994 vp s. 5 ja HE 309/1993 vp s. 29–30

Rajoitusedellytyksien sisällön kautta täsmentyvien vaatimusten sisältö on myös vuorovaikutuksessa keskenään. Perusoikeusrajoituksen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden tuloksena syntyneellä täsmällisyydellä on merkitystä myös rajoitusta koskevan suhteellisuusvaatimuksen täyttymisessä.<sup>135</sup> Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksella onkin läheinen yhteys lailla säätämisen vaatimukseen ja laajemmin perustuslain tasolla ajateltuna oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen, sillä kaiken julkisen vallan käytön on perustuttava eduskunnan säätämään lakiin.

Mikäli laista ilmenee hyväksyttävän tavoitteen mukainen sallittu menettely ja siihen oikeutettu taho, on arvioinnin lähtökohtana toimiva vaatimus tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä lähtökohtaisesti täytetty<sup>136</sup>.

### 3.3.3 Rajoituksen hyväksyttävyys

Perusoikeutta rajoittavan perusteen on oltava hyväksyttävä. Sen on perustuttava painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen. Arvioinnin osalta voi olla merkitystä vastaavien EIS:n artiklojen sisällöllä, jos niihin on sisällytetty tyhjentävässä muodossa oleva luettelo artiklojen turvaamien oikeuksien rajoitusperusteista. Yhdenmukaisuus perus- ja ihmisoikeuksien tulkinnassa tarkoittaa siis tässä tapauksessa sitä, että vain asianomaisen artiklan hyväksyttävät perusteet ihmisoikeussopimuksessa turvatu oikeuden rajoittamiselle voivat olla sallittuina rajoitusperusteina myös vastaavan perusoikeussäännöksen osalta.<sup>137</sup> Hyväksytyjä rajoitusperusteita on peruslähtökohdiltaan kaksi. Rajoitus voi perustua muiden yksilöiden perusoikeuksien suojaamiseen. Hyväksyttävyys voi toisaalta täytyä myös painavan yhteiskunnallisen intressin vuoksi. Näitä intressejä ovat muun muassa yleinen järjestys ja turvallisuus.<sup>138</sup> Hyväksyttävyyksivaatimus on kuitenkin perustavaa laatua olevalla tavalla ongelmallinen. Kyseessä ei ole arvovapaa vaan avoimesti arvosidonnainen rajoitusedellytys. Ongelmana on tällöin vaatimuksen oikeudellinen kontrolli ja sen täytyminen. Arvosidonnaisuuden ilmeneminen ei kuitenkaan tarkoita oikeudellisen kontrollin puutetta vaan sitä, että hyväksyttävyyksivaatimuksen sisältöä tulee tarkastella perusoikeusjärjestelmän muodostaman systemaattisen kokonaisuuden valossa. Ensinnäkin rajoitusperusteen hyväksyttävyyksivaatimus voidaan muotoilla lainsäätäjää kohtaan kohdistuvaksi kielloksi: Rajoitukselle on oltava hyväksyttävä peruste, nimenomaan perusoikeusjärjestelmän kannalta, muutoin sitä ei voi lailla rajoittaa. Toisaalta lainsoveltamista silmällä pitäen rajoitusperusteen hyväksyttävyyksivaatimuksen merkitys voidaan kirjoittaa muotoon:

<sup>135</sup> Viljanen 2001 s. 116–118

<sup>136</sup> Viljanen 2001 s. 120

<sup>137</sup> PeVM 25/1994 vp s. 5

<sup>138</sup> Ojanen 2015 s. 44

Poliisi ei saa lupaharkinnassa vedota laissa säädettyyn perusoikeusrajoitukseen, jos perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää perustetta ei ole käsillä kyseisessä yksittäistapauksessa.<sup>139</sup> Kollektiivisten intressien hyväksyttävyyys voi kuitenkin vaihdella perusoikeuksittain. Esimerkiksi ”yleinen järjestys” tai ”kansallinen turvallisuus” on rajoitusperusteena sangen ylimalkainen, ja siksi sitä tulee säädöstekstissä konkretisoida. Tällöin tulee arvioida, onko intressi palautettavissa esimerkiksi yksilöiden henkilökohtaisen turvallisuuden (PeL 7.1 §) takaamiseen.<sup>140</sup> Rajoitusperusteen hyväksyttävyyssarvioinnin kiinnittäminen perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ei siis merkitse sitä, että perusoikeusjärjestelmä toimisi perusoikeusrajoituksia legitimoivasti. Päinvastoin kysymys on kiellosta rajoittaa perusoikeutta, jos rajoituksen perustetta ei voida pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä. Näin tulkittuna hyväksyttävyyys vaatimuksen liityntä perusoikeusjärjestelmään selvästi kaventaa yksilön perusoikeuksien rajoitusmahdollisuuksia.<sup>141</sup>

#### 3.3.4 Perusoikeuden ydinalueen koskemattomuus

Perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta ei voi säätää tavallisella lailla.<sup>142</sup> Vuonna 1994 perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan käynyt tarkemmin selittämään kannanottoaan. Perusoikeuksilla kuitenkin on eräänlainen ydinalue, joka liittyy niiden olemukseen. Tuo alue tulisi rauhoittaa perusoikeuksia rajoitettaessa koskemattomaksi.<sup>143</sup> Jos lähtökohtana on poliisitoiminta, on kyse merkityksellisestä vaatimuksesta. Perustuslaissa turvatun oikeuden ydinalueeseen liittyy sääntöulottuvuus. Vastakkaisten intressien välinen punninta ei ole tällöin mahdollista. Lakiin kirjattuja toimivaltuuksia ei näin ollen voida ulottaa perusoikeuden ydinalueelle. Periaatteellisella tasolla kyse on siitä, että oikeuksien rajoittamiselle on rajat, joita ei voida ylittää.<sup>144</sup> Tärkeä merkitys ydinalueen määrittelyssä on myös sillä, ajatellaanko ydinalueen olevan absoluuttinen vai suhteellinen. Yhteiskunnan muutokset saattavat merkitä tarvetta ajattelumallien muutokselle myös perusoikeuksien kohdalla. Jos muutoksia tulkinnassa tapahtuu, valtaosa niistä sijoittuu ytimen ulkopuolelle.<sup>145</sup> Vaatimus perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta liittyy ja tulee havainnoitavaksi yhdessä muiden rajoitusedellytysten kanssa.

---

<sup>139</sup> Viljanen 2001 s. 126–129

<sup>140</sup> Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen 2011 s. 155

<sup>141</sup> Viljanen 2001 s. 133

<sup>142</sup> PeVM 25/1994 vp s. 5

<sup>143</sup> Viljanen 2001 s. 229

<sup>144</sup> Metsäranta 2015 s. 107

<sup>145</sup> Hautamäki 2011 s. 89

Arviointitilanteessa perusoikeuden ytimeen kohdistuvat rajoitukset tulevat poikkeuksetta arvioitavaksi paitsi suhteellisuusvaatimuksen, mutta yleensä myös ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimuksen perusteella.<sup>146</sup> Oikeuden syvärakenteen tasolla esiintyvä perus- ja ihmisoikeusidean ydin kuitenkin heijastuu normihierarkian tasolla perusoikeuksien sisältöön, erityisesti niiden ytimeen. Jos perusoikeuden ydinalueelle puututaan rajoituksin, on se käsitettävissä myös perus- ja ihmisoikeusidean vastaisiksi toimiksi.<sup>147</sup> Perusoikeudet ovatkin ainesosiensa summa. Jos johonkin perustavanlaatuisen ainesosaan kajotaan, voi se vaikuttaa perusoikeuden asemaan ja merkitykseen heikentävästi. Jokaisella perustuslakiin kirjatulla perusoikeudella onkin absoluuttisesti suojattu ydin. Punninta sen sisällöstä on tehtävä jokaisen perusoikeuden kohdalla erikseen.<sup>148</sup> Ydinalueen määrittäminen on tärkeää paitsi perusoikeuksien toteutumisen, mutta myös niiden rajoittamisen kannalta. Jos rajoituksella saadaan syystä tai toisesta aikaan vaikutuksia myös ydinalueella, ei ydintä voi tällöinkään jättää määrittelemättä.<sup>149</sup>

Kategorinen erottelu, jossa rajoitettava perusoikeus jaetaan reuna- ja ydinalueeseen, ei perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ole aina perusteltua, kun kyseessä ovat sähköiseen viestintään kuuluvat tunnistetiedot. Huomio on suunnattava rajoituksia koskevien jakolinjojen ja niitä koskevien rajojen piirtelyn sijaan niiden merkittävyyteen.<sup>150</sup> Käsitys ydinalueesta on lainsäätäjän toimesta muuttunutkin päinvastaiseksi. Perusoikeusrajoituksia koskeva liikkumavara toteutuu ja kasvaa, kun rajoitukset asemoidaan tietynlaiselle reuna-alueelle.<sup>151</sup> Metatiedot, joita ovat paikkatiedot tai sivustojen tunnistamistiedot, antavat mahdollisuuden selvittää myös yksityiselämään kuuluvia tietoja, jotka luonteensa puolesta kuuluvat perustuslaissa turvattujen oikeuksien ydinalueelle.<sup>152</sup> Maailma onkin usein harmaa, ei suinkaan mustavalkoinen. Tämä pätee myös oikeuden maailmaan. Rajoitusten arviointi niiden merkittävyyden kautta mahdollistaa kuitenkin järjestelmän sisäisen johdonmukaisuuden vaatiman joustavuuden, kun se sulkee pois ydinalueen sääntöulottuvuuden. Huomion kiinnittäminen rajoitusten merkittävyyteen on siis tässä tapauksessa se hinta, joka on maksettava järjestelmän sisäisestä johdonmukaisuudesta.

---

<sup>146</sup> Viljanen 2001 s. 248–249

<sup>147</sup> Rautiainen 2007 s. 32–33

<sup>148</sup> Viljanen 2001 s. 243–244

<sup>149</sup> Hautamäki 2011 s. 97

<sup>150</sup> PeVL 18/2014 vp s. 6

<sup>151</sup> Viljanen 2001 s. 249

<sup>152</sup> PeVL 35/2018 vp, s. 24

### 3.3.5 Rajoituksen suhteellisuus

Perusoikeuteen puuttuvan rajoituksen on oltava suhteellinen. Mikäli rajoittamisen kannalta on olemassa hyväksyttävä tarkoitus, on sen oltava välttämätön. Rajoitus on sallittu, jos sillä haettavaa tavoitetta ei ole ilman perusoikeuteen puuttumista mahdollista saavuttaa. Intressien välinen punninta suhteessa rajoituksen yhteiskunnallisen merkittävyyden ja rajoitettavan oikeuden välillä kiteytyy puolestaan ajatukseen rajoituksen laajuuden oikeutuksen perustelemisesta. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle, kun se on tarpeen.<sup>153</sup>

Itse suhteellisuusvaatimuksen sisältöä voidaan hahmottaa kolmen eri osavaatimuksen kautta, jotka pohjautuvat suoraan Saksan valtiosääntöoikeudesta. Näitä vaatimuksia ovat soveltuvuusvaatimus, välttämättömyysvaatimus ja suhteellisuusvaatimus suppeassa merkityksessä. Mikäli sääntelyn kautta haettavaan tavoitteeseen voidaan päästä ja sen sisältö on muutoinkin tarkoitukseensa sopiva, on rajoitusperuste soveltuvuusvaatimuksen kriteerit täyttävä. Mikäli perusoikeutta ei voi rajoittaa toisella vähemmän rajoittavalla tavalla, on rajoitusta pidettävä välttämättömänä. Mikäli rajoitus ei ole epäsuhdassa päämääräänsä tai rasita liikaa kohdettaan, on sitä pidettävä suhteellisuuden osoittavan vaatimuksen mukaisena. Perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä tutkinut V-P Viljanen onkin todennut, että jos perusoikeuksia rajoitetaan tai säännellään tarkemmin lailla, asettuu laille myös sisällöllisiä vaatimuksia ennen muuta suhteellisuusvaatimuksesta käsin.<sup>154</sup>

Rajoituksen välttämättömyys ja sen osoittava hyväksyttävä tarkoitus on tulos punninnasta perusoikeuden ja hyväksyttävän tarkoituksen osoittavien tekijöiden kesken. Perusoikeutta toisin sanoen rajoitetaan jonkin tavoitteen vuoksi. Tämä on usein yhteydessä yhteiskunnallisiin tai poliittisiin tavoitenäkökohtiin. Tavoite, johon perusoikeuden rajoittamisella pyritään, voi olla esimerkiksi yhteiskunnan turvallisuuden lisääminen. Tällöin on punnittava ensin yhteiskunnallisen turvallisuuden hyväksyttävyyttä hyväksyttävyyden vaatimuksen mukaan, minkä jälkeen punnittavaksi tulee esimerkiksi rajoituksen välttämättömyys yhteiskunnallisen turvallisuuden saavuttamiseksi. Näin suhteellisuusvaatimus on erittäin läheisessä yhteydessä hyväksyttävyydedellytykseen, mikä osoittaa myös perusoikeuksien rajoitusedellytysten olevan kiinteässä yhteydessä toisiinsa, eikä tarkastelua tule tehdä vain yksittäisten rajoitusedellytysten kannalta.<sup>155</sup>

Perusoikeuden ja sen rajoittamisen taustalta löytyvien intressien välinen keskinäinen painoarvon punninta on suhteellisuuteen liittyvän vaatimuksen viime kätinen lukko. Ne intressit,

---

<sup>153</sup> PeVM 25/1994 vp s. 5

<sup>154</sup> Viljanen 2001 s. 212–214

<sup>155</sup> Melander 2002 s. 953–954



joilla on suoraan perusoikeuksiin tai muutoin perustuslakiin osoitettava kiinnekohta, ovat oikeudellisina punnuksina painavampia. Mikäli perusoikeutta rajoitetaan tietyn tavoitteen vuoksi, sitä tärkeämpää tuon tavoitteen saavuttaminen tulee olla, että sillä voi perustella tuon oikeuden silmissä sinänsä hyväksyttävän rajoituksen oikeutuksen.<sup>156</sup> Tällöin on huomioitava se, että väistyväkään periaate ei menetä mitään voimassaolostaan, sillä senkin soveltaminen optimoidaan painavamman periaatteen ja muiden konkreettisten olosuhteiden sallimissa rajoissa. Tärkeimmäksi kysymykseksi muodostuu näin periaatteen painoarvo suhteessa toiseen.<sup>157</sup> Periaatteiden välinen ristiriita ratkeaa tällöin niitä määrittävien aineellisten argumenttien johdosta<sup>158</sup>. Yksilöä koskevilla perusoikeussäännöksillä on korkea prima facie -painoarvo, koska yksilön vapauspiiri ja sen suojaaminen julkisen vallan puuttumisilta on ollut yksi perusoikeussäntelyn lähtökohdista. Lopullisesti eri suuntiin johtavien perusoikeuksien suhteelliset painoarvot määräytyvät kuitenkin konkreettisessa yksittäistapauksessa ilmenevien seikkojen perusteella.<sup>159</sup> Yksilön oikeusturvaintressistä johtuen perusoikeussäännökset kuitenkin rajoittavat julkisen vallan käyttöä perusoikeuksien hyväksi. Yksilön oikeuksien etusija ja oikeusturvaintressi osoittavat käytännössä sen, että rajoitukset on aina perusteltava. Toimivaltuuden myöntäminen tai sen käyttö siirtää perustelutaakan näitä toimia harjoittaville osapuolille<sup>160</sup>. Välttämättömyyttä ei esimerkiksi voi perustella yleisesti viittaamalla kansallisen turvallisuuden edistämiseen. On kyettävä osoittamaan paitsi rajoituksen perusteena olevaan kansalliseen turvallisuuteen liittyvä välttämättömyys ja tehokkuus, mutta myös niiden relevanssi yksittäistapaukseen liittyvän tiedon tarpeen osalta.<sup>161</sup> Suhteellisuusperiaatteen kautta voikin konkreettisesti havaita oikeuden maailmaan liittyvän arvoarvoulottuvuuden. Suhteellisuusperiaate nimittäin tekee Ronald Dworkinin ja Robert Alexyn tarkoittaman arvosidonnaisen painoarvopunninnan mahdolliseksi<sup>162</sup>. Periaatteella on siis eräänlainen perustavaa laatua olevaa merkitys niin lainsäätäjän kuin poliisitoiminnankin kannalta. Tällöin on huomioitava se, että suhteellisuusperiaate saa erilaisia painoarvoja siitä riippuen, millaiset perusoikeudet ovat vastakkain<sup>163</sup>.

---

<sup>156</sup> Viljanen 2001 s. 215–220

<sup>157</sup> Alexy 2002 s. 78–81 ja Scheinin 1991 s. 30

<sup>158</sup> Scheinin 1991 s.31

<sup>159</sup> Jonka 1998 s. 1261

<sup>160</sup> Metsäranta 2015 s. 106–107

<sup>161</sup> PeVM 4/2018 s. 9

<sup>162</sup> Mikkilä – Lohi 2012 s. 211

<sup>163</sup> Mikkilä – Lohi 2012 s. 225

### 3.3.6 Oikeusturvajärjestelyjen riittävyys

Oikeusturvajärjestelyjen on oltava riittäviä, kun rajoitetaan perusoikeuksia<sup>164</sup>. Oikeusturvajärjestelyillä tarkoitetaan rajoitusedellytyksien tapauksessa lähinnä menettelyllisiä oikeusturvatakeita, erityisesti mahdollisuutta hakea muutosta päätökseen. Yhteys hyvää hallintoa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaan sääntelyyn (PeL 21 § ja EIS 13 artikla) on kyseisen vaatimuksen kohdalla ilmeinen.<sup>165</sup> Siviileihin kohdistuvassa tietoliikennetiedustelutoiminnassa tehokas valvonta ja riittävät oikeusturvajärjestelyt ovat keskeisellä sijalla. Tietoliikennetiedustelutiedon hankkimiseen liittyvän kohdentamisen osalta Suojelupoliisin harkintavalta rajautuu määräaikaisen tuomioistuinluvan taakse.<sup>166</sup> Lainsäätäjän tekemään ratkaisuun voi hakea konkretiaa EIT:n oikeuskäytännön kautta, jonka käyttö tiedustelulakipaketin säätämisen yhteydessä onkin ollut varsin runsasta, johtuen toiminnan sääntelyyn liittyvästä perus- ja ihmisoikeusnäkökulman korostumisesta. Tapauksessa Weber ja Saravia v. Saksa (29.6.2006) EIT käsitteli kansallisen lain, Saksan tiedustelupalvelulle kuuluvan harkintavallan ja tiedustelulupiin kuuluvien hakuehtojen määrittelyn välistä suhdetta. Tapauksen perusteluissa mainitaan ettei tiedusteluviranomaiselle kuuluva harkintavalta voi olla rajatonta.<sup>167</sup> Tuomioistuimia ei kuitenkaan tule käyttää hyväksyttävyyden tukena, jos sovellettava lainsäädäntö ja tuomioistuimen tietopohja eivät mahdollista todellista kontrollia. On kyse näennäiskontrollista, jos päätösten perusteet ovat tosiasiaissa hakijana toimivan Suojelupoliisin antamia ja jos niihin ei kohdistu tuomioistuimen kannalta asianmukaista arviointia.<sup>168</sup> Luvan hakijan antama oikean sisältöinen ja riittävä tieto on salaista tiedonhankintaa koskevan tuomioistuinkäsittelyn pohja. Tuomioistuimen on sisällön salausasteesta huolimatta saatava lupaharkintaa varten oikeasisältöistä ja avointa tietoa kansallista turvallisuutta vakavasti vaarantavista ulkoisista uhkista sekä lupahakemuksen kohteista.<sup>169</sup> Tiedustelumenetelmien käytön oikeutuksen perusteltavuus ja lupaharkinnan funktio yksilön oikeusturvan takaavana elementtinä perustuu noihin tietoihin, jotka eivät sellaisenaan ole yleisesti julkaisukelpoisia. Suojelupoliisin toiminnassa virkamieshallintoperiaatteen noudattaminen sekä henkilökohtaisen pätevyyden riittävyyden varmistaminen kiteytyvät oikeusturvaa määrittävän vaatimuksen sisällöksi.<sup>170</sup> Yksilön näkökulmasta tämä voi rakentaa yleistä luottamusta harjoitettavaa viranomaistoimintaa kohtaan, jossa vaara sivullisten oikeuksien puuttumiseen on ilmeinen.

<sup>164</sup> PeVM 25/1994 vp s. 5

<sup>165</sup> Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori – Viljanen 2011 s. 162

<sup>166</sup> HE 202/2017 vp s. 274

<sup>167</sup> Weber ja Saravia v. Saksa 29.6.2006, no. 54934/00, kohta 92–101

<sup>168</sup> 1.3.2018 Oikeusneuvos Ilkka Raution lausunto Eduskunnalla tiedustelulaeista s. 3

<sup>169</sup> HaV 25.10.2018 Helsingin käräjäoikeuden laamannin Tuomas Nurmen lausunto hallintovaliokunnalle s. 3–4

<sup>170</sup> Viljanen 2001 s. 258–259

### 3.3.7 Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvelvollisuus

Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja perusoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten välillä ei saa ilmetä ristiriitaa. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset lähentyivät sisällöllisesti perusoikeusjärjestelmän kanssa, kun Suomen perusoikeusuudistus tapahtui. Tuloksena syntyi kokonaisuus, jonka tulkinnalliseen harmonisointiin on kiinnitettävä huomiota.<sup>171</sup> Tulkinnallisella harmonisoinnilla on kuitenkin rajansa. Se ei tarkoita määräysten sisältöjen ja niiden liityntöjen itsenäisyyttä suhteessa toisiinsa nähden. Yksittäisten määräysten tulkinnat sanamuotojen yhtäläisyyksistä huolimatta eivät siten ole automaattisesti samoja, kun tulkitaan ihmisoikeussopimuksen ja kansallisen perustuslain sisältöjä yksityiskohtaisesti.<sup>172</sup> Toisaalta ihmisoikeussopimusten ja perusoikeussäännösten tulkinnalliselle harmonisoinnille saattaa jäädä enemmän tilaa arvioitaessa perusoikeussäännösten aineellista ulottuvuutta eli sitä, mitä kuuluu lähtökohtaisesti perusoikeussuojan piiriin, kuin arvioitaessa sitä, mitkä perusoikeuksien rajoitukset ovat sallittuja ja mitkä kiellettyjä. Asetelma nimittäin muuntuu siirryttäessä arvioimaan perusoikeuksien aineellisen sisällön sijasta perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä. Juuri tässä suhteessa näyttää siltä, että ihmisoikeusmääräysten rajoittamisedellytysten arvioinnissa keskeinen oppi valtion harkintamarginaalista yhdessä jo sinänsä varsin väljiksi kirjoitettujen rajoituslausekkeiden kanssa muodostaa esteen täydelle harmonisoinnille.<sup>173</sup> Kokonaisuutena perusoikeusuudistus kuitenkin lähentää entisestään Suomen perusoikeusjärjestelmää sisällöllisesti suhteessa kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tulkinnallista erillisyyttä korostava käsitys mureni perustuslain kokonaisuudistuksen myötä, kun ajatus ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien sisällöllisestä lähentämisestä tapahtui<sup>174</sup>. Nykyisen tulkintahorisontin keskiössä on ajatus siitä, että yhteiskunnan kehittämistä ohjaavat eräällä tavalla universaalit periaatteet ja arvotarkaisut, jotka vaikuttavat sitovalla tavalla lainsäätäjän toimintaan ja sitä kautta yhteiskunnan kehitykseen.<sup>175</sup> Yksilön vapauksien ja oikeuksien turvaaminen on tällöin muuttunut niiden maksimoimiseksi. Se, miten julkisen vallan käyttöä ja sen edellytyksiä pohditaan, on vain yksi osa kokonaisuutta.

---

<sup>171</sup> PeVM 25/1994 vp s. 5

<sup>172</sup> HE 309/1993 vp s. 39–40

<sup>173</sup> Viljanen 2001 s. 297–298

<sup>174</sup> Viljanen 2001 s. 280

<sup>175</sup> Turcka 2011 s. 18–19 Periaatenormeina perus- ja ihmisoikeudet rajaavat sisällöllisesti myös poliittista vallankäyttöä (Turcka 2011 s.19). Lavapuro on kuitenkin tutkimuksessaan tuonut julki perustuslaillisen joustavuusopin, jonka yhtenä perusajatuksena on ettei perustuslain tule asettaa liian tiukkoja etukäteisiä sisällöllisiä rajoitteita poliittiselle päätöksenteolle (Lavapuro 2010 s. 250–265). Lainsäädännön muotoja onkin kaksi, lainsäädäntö ja lain asettaminen. Lainsäädännössä on kyse valtion suvereenista oikeudesta, kun taas lain asettamisessa on puolestaan kyse poliittisen vallan käytöstä (Turcka 2011 s. 25).

Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvelvollisuus asettaa näin kansalliselle tulkinnan tasolle standardin, jota vasten perusoikeusrajoituksia ja niitä määrittävien rajoitusedellytysten täyttymistä voi tietyn kansainvälisoikeudellisesti punnitun mittapuun pohjalta arvioida. Ihmisoikeussopimus kuitenkin jättää kansalliselle lainsäätäjälle mahdollisuuden tehdä ratkaisuja, jotka ylittävät sopimuksessa mainitut oikeuksien toteutumisen vähimmäisvaatimukset. Tällöin juuri kansallisen perusoikeussäännösten yhdeksi tehtäväksi tulee määrittää kansainvälisten sopimusten asettamia vähimmäisvaatimuksia korkeampi yksilön oikeuksien suojan taso eli ne yksilön oikeuksia koskevat ”paremmat ehdot”, joista kansallisesti ollaan valmiit sopimaan.<sup>176</sup> On muistettava, että tälle ajalle ominaisen perustuslain sekä siitä johtuvan vallankäytön ja konstitutionalisoitumisen keskipisteenä ja tuloksena on nyt yksilö ja hänen oikeuksiansa turva, ei tuon yhteiskunnan hyvä.<sup>177</sup> Yleisesti ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien tulkinnallisen harmonisoinnin mahdollisuus voidaan kiteyttää seuraavasti: Ihmisoikeussopimukset tulee ottaa huomioon rajoitusten vähimmäisvaatimuksia asettaessa. Rajoitusten sallittavuuden kokonaisarviointia ei voida kuitenkaan nojata pelkästään ihmisoikeussopimuksen asettamiin vaatimuksiin, vaan sen lisäksi rajoitusten tulee täyttää kotimaisen perusoikeusjärjestelmän omista lähtökohdista nousevat lisävaatimukset.<sup>178</sup> Kansallisista lähtökohdista nouseva lisävaatimukset, ihmisoikeussopimukseen sisältyvien rajoitusperusteiden tulkinnallinen väljyys sekä ihmisoikeussopimuksen 53 artiklan mukainen kieltä alentaa ihmisoikeussääntelyllä perusoikeussuojaa ovat ne puitteet, jotka osoittavat perus- ja ihmisoikeuksien tulkinnallista harmonisointia koskevat haasteet.

Vaatus ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta perusoikeuksia rajoitettaessa on lopullinen varmistus myös siitä, että rajoitus on tehty perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä yksilöivän pelikirjan (PeVM 25/1994 vp) askelmerkkien mukaan. Jos vaatimus ei täyty, eivät tällöin täyty myöskään muut rajoitusedellytykset.<sup>179</sup> Siviilitiedustelulain valmistelun ja ihmisoikeusvelvoitteiden huomioimisen osalta on kuitenkin syytä kiinnittää huomioita Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisältöön erityisesti siten, kun se konkreettisesti näyttäytyy EIT:n luoman oikeuskäytännön valossa. Rajoitusten edellytyksille on siis olemassa yhteinen ja yleiseurooppalainen pohja, eräänlainen kansallista arviointia tukeva kriteeristö, jonka pohjalta kansallinen lainvalmistelutyö asettuu perustavaa laatua olevalla tavalla vuorovaikutukseen ihmisoikeusrajoituksia määrittävien edellytysten kanssa. Tällöin ihmisoikeuksien huomioiminen ei lainsäätäjän taholta voi olla pelkkä ohjelmallinen julistus, vaan se luo osaltaan edellytykset toimivaltasääntelyn sisällölle ja laadulle.

---

<sup>176</sup> Viljanen 2001 s. 284

<sup>177</sup> Turka 2011 s. 29

<sup>178</sup> Viljanen 2001 s. 299

<sup>179</sup> Viljanen 2001 s. 300–301

### 3.4 Rajoitusedellytyksiä koskevat yleiset huomiot

Tietoliikennetiedustelutoiminnasta säätäminen pureutuu kiinteästi perus- ja ihmisoikeuksien vaikutuspiiriin, jolloin kansallinen oikeusjärjestys asettuu ikään kuin luonnolliseen vuorovaikutukseen kansainvälisen ihmisoikeuksia koskevan sääntelyn kanssa. Rajoitusedellytysten yhteensopivuudessa on puolestaan kyse tulkinnasta. Ytimessä on perustuslakivaliokunnan tekemä työ. Lähtökohtana ovat ne rajoitusedellytykset, jotka asetetaan kansainvälisten sopimusten sisällöissä.<sup>180</sup> Yleisesti ottaen ihmisoikeussopimuksiin sisältyvät oikeuksien rajoituslausekkeet ovat se alue, jolla kansalliselle perusoikeussäännöstölle on syytä asettaa korkeampi tavoitetaso. Tällöin tulisi pyrkiä kunkin oikeuden hyväksyttävien rajoitusperusteiden tyhjentävään sääntelyyn itse perustuslain tekstissä. Perustuslakivaliokunnan käytäntö ja ihmisoikeussopimukset tarjoavat kumpikin käyttökelpoisia lähtökohtia. Kattava, kirjoittamistavaltaan täsmällinen ja lainsäätäjään kohdistuvan sitovuutensa suhteen mahdollisimman yksiselitteinen perusoikeussäännöstö on itse asiassa tärkein tae sille, ettei perusoikeuksien suojan tehostaminen johda päätösvallan siirtymiseen eduskunnalta tuomioistuimille.<sup>181</sup> Vähimmäisvaatimukset tietoliikennetiedustelua koskevalle lainsäädännölle tulevat kuitenkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta. Tulkintakäytännön kehityksen kautta marinoituneet opit välttämättömyysvaatimuksen täyttymiseksi kansallisella tasolla sekä oikeusvaltiollisuuden ja lainsäädännön laatuun keskittyvät vaatimukset ohjaavat kansallista lainsäätäjää tiedustelulainsäädäntöön liittyvien vaateiden osalta. Tämä asettaa vaatimuksia tietoliikennetiedusteluun liittyvien toimivaltuuksien perustellulle käytölle sekä luotavien järjestelmien perusrakenteille, joiden tehtävänä on tukea ihmisoikeussopimuksen asettamien vaatimusten yhdenmukaista toteuttamista. Tällöin laaja ja viranomaisen mahdolliset väärinkäytökset mahdollistava harkintavalta ei kuulu myöskään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asettamiin vaatimuksiin toimivaltuuden yksilöivän lainsäädännön sisällöstä.<sup>182</sup> Tiedustelutoimintaa koskevia lainsäädäntöhankkeita onkin arvioitava entistä korostetummin vasten ihmisoikeussopimusten sisältöä. Suomea koskevat veloitteet sopimuksen sisällön noudattamisen osalta eivät perustuslain muutoksesta huolimatta ole kaventuneet. Vaikka kansallisen perustuslain kirjainta ei loukattaisikaan, on selvää, että tiedustelutoimintaan liittyvässä arvioinnissa korostuu kansainvälisten ihmisoikeussopimusten merkitys.<sup>183</sup>

---

<sup>180</sup> PeV 25.10.2018 Professori Jukka Viljasen lausunto perustuslakivaliokunnalle s. 11

<sup>181</sup> Scheinin 1991 s. 346

<sup>182</sup> Oikeusministeriö 41/2016 Luottamuksellisen viestin salaisuus perustuslakisääntelyn tarkastaminen s. 64

<sup>183</sup> UaV 9.5.2018 professori Martin Scheinin lausunto ulkoasianvaliokunnalle s. 5

PeL 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunta antaa lausuntonsa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kunnioittaminen on tällöin yksi niistä ehdoista, jonka tulee täytyä, että rajoitus on myös perustuslain näkökulmasta hyväksyttävä. Tuomioistuimet ja muut lainsoveltajat eivät kuitenkaan tutki lainsäätäjän toimivaltaa vaan tarkoitusta. Eduskunnan erilainen asema perustuslain ja ihmisoikeussopimusten tulkitsijana johtaakin erilaisiin kriteereihin tilanteissa, joissa tavallisen lain säännöksen ja perus- ja ihmisoikeusnormin välillä on yksittäisessä soveltamistilanteessa suoritettava valinta<sup>184</sup>. Toisaalta vaatimus lain tasoisesta sääntelystä siirtää perusoikeusrajoitusten puuttumistoimivaltuuksien pohtimisen viranomaiselta lainsäätäjälle, joka omilla ratkaisuillaan määrittelee ja perustelee perus- ja ihmisoikeusrajoitusten oikeutuksen niin, että perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien rajoitusedellytyksien vaikutukset muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden. Tällöin lainsäätäjän käyttämät rajoitusedellytykset tuottavat sen tulkintakehikon, jonka kautta voi havaita sen, miten rajoitusedellytysten vaikutukset toimivaltasääntelyyn on lainsäätäjän taholta yhtenäisesti huomioitu ja miten perus- ja ihmisoikeuksien sisällölliset vaatimukset on tältä osin huomioitu tietoliikennetiedustelua koskevassa lain sisällössä. Perustuslain näkökulmasta katsottuna siviilitiedustelulakia on arvioitava ennen kaikkea PeL 10 §:n 4 momentin kannalta<sup>185</sup>, johon myös kansallinen harkintamarginaali vaikuttaa. EIT puolestaan korostaa ratkaisukäytännössään lain laatua ja välttämättömyyttä, jossa konkretisoituu myös suhteellisuuden arvioinnin merkitys. EIT:n kaikissa massavalvontaa ja EIS 8(2) artiklan soveltamista koskevissa tapauksissa käyttö on yksilöitävä laissa välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa - edellytyksen tarkoittamalla tavalla ja oikeuteen puuttumisen on oltava ennakoitavaa, perusteltua ja huolellisesti punnittua. Aineellisen lain laatuun liittyvää suhteellisuutta käsitellään konkreettisesti tapauksissa (Huvlig v. Ranska 24.9.1990) ja (Kruslin v. Ranska 24.9.1990), joiden pohjalta EIT loi Huvlig/Kruslig -testin sisällön. Kansallisella tasolla Huvlig/Kruslin -testi määrittää ne kriteerit, jotka kaikkien perusperiaatteiltaan salaisten tiedonhankintamenetelmien on lähtökohtaisesti täytettävä.<sup>186</sup> Toimivaltasääntelyn arvioinnin kannalta olennaisinta on puolestaan huomioida nimenomaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö, joka muodostuu EIS:n ja EU:n perusoikeuskirjan sekä perustuslain asettamista vaatimuksista. Välttämättömyys ja lainmukaisuus toimivat mittareina lain laadun arvioinnissa. Toimivaltuuksissa yksilöityjen keinojen käytön osalta arviointi liittyy keinojen käytön välttämättömyyden havainnointiin.<sup>187</sup>

---

<sup>184</sup> Scheinin 1991 s. 210

<sup>185</sup> PeVL 35/2018 vp s. 4

<sup>186</sup> Oikeusministeriö 41/2016 Luottamuksellisen viestin salaisuus perustuslakisääntelyn tarkastaminen s. 64

<sup>187</sup> Oikeusministeriö 41/2016 Luottamuksellisen viestin salaisuus perustuslakisääntelyn tarkastaminen s. 59

## 4. Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa harkinnan lähtökohtana

### 4.1 Laki vallan käytön perustana ja rajoituksena

Modernin oikeuden keskeiseksi tehtäväksi ja saavutukseksi on usein nähty alastoman vallan käytön kontrolli. Valtiolliseen valtaan nähden tämän tehtävän asetti myös saksalaisen myöhäiskonstitutionaalisen koulukunnan kehittämä muodollinen oikeusvaltiokäsitys. Valtiollista valtaa voi muodollisen oikeusvaltiokäsityksen mukaan käyttää vain toimivaltasäädösten nojalla niin, että kansalaisten oikeuksia ja heille kuuluvia perus- ja ihmisoikeuksia kunnioitetaan. Julkisen vallan käyttö edellyttääkin kahta toisiaan täydentävää taetta. Muodollisen oikeusvaltiokäsityksen mukaan maan rajojen sisäpuolella oleskeleville ihmisille kuuluvat perus- ja ihmisoikeudet turvaavat heille tietyt vapaudet. Hallinnon lainalaisuudesta puolestaan johtuu se, että yksilöiden oikeuksiin ei voi puuttua, mikäli laki ei anna tähän valtuuksia.<sup>188</sup>

Suojelupoliisin tehtävät ja toiminta eroavat muun poliisin toiminnasta. Suojelupoliisi estää ennalta valtion turvallisuuteen kohdistuvia uhkia. Lisäksi se tuottaa valtionjohdolle ja muille viranomaisille päätöksentekoa tukevaa turvallisuus- ja tiedustelutietoa. Toisin kuin muulle poliisille, esitutkinta tai sellaisen aloittamiseen tähtäävä tiedonhankinta eivät ole suojelupoliisin toiminnassa ensisijaisia. Uusi tiedustelulainsäädäntö korostaakin tiedustelun merkitystä toiminnassa. Analyysin ja raportoinnin rooli korostuu entisestään uusien tiedustelutoimivaltuuksien käyttöönoton myötä. Suojelupoliisi toimii tällöin kotimaan turvallisuuspalveluna ja ulkomaantiedustelupalveluna. Se saa oikeuden tiedonhankintaan ulkomailla ja oikeuden hankkia tietoa Suomen rajan ylittävästä tietoliikenteestä tietoverkoissa. Suojelupoliisi on myös sisäministeriön alainen poliisiyksikkö, ja sen toimivaltuudet rikoksen estämiseksi säilyvät. Esitutkintatoimivaltuudet sen sijaan poistuvat kokonaan.<sup>189</sup> Kun poliisi käyttää uutta teknologiaa tehtäviensä hoitamiseen liikutaan yleensä yksilön suojan kannalta aralla alueella. Juuri näissä tilanteissa haetaan oikeaa painotusta yhteiskunnan turvallisuustarpeiden ja yksilön oikeuksien välillä. Poliisin kannalta kysymys on usein eettisten valintojen tekemisestä hyväksytyyn ja ei-hyväksytyyn toiminnan välillä, kun tulkitaan voimassa olevien normien soveltuvuutta käsillä olevaan tehtävään. Mahdollisuuksien rajoissa olevista vaihtoehdoista onkin valittava se, mikä parhaiten edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.<sup>190</sup>

Tuorin mukaan tarvitaan sekä koherenssia että joustavuutta. Tämä tarkoittaa sellaista systematisointia,

---

<sup>188</sup> Tuori 1990 s. 114

<sup>189</sup> Supon juhlakirja 2018 s. 7

<sup>190</sup> Ellonen–Kekomäki–Raivola–Taiha ja Välitalo 2000 s. 47–48

joka ei estä tapauskohtaista joustavuutta. Tähän haasteeseen vastaa tavallaan systematisoinnin painopisteen siirtyminen käsitteistä periaatteisiin. Viime vuosikymmenten keskusteluissa on tähdentämistään tähdennetty, että periaatteiden soveltamiseen kuuluu aina tapauskohtainen punninta. Lainoppinut voi yleisiä oppeja muotoillessaan saattaa oikeusperiaatteet vain ennakkolliseen ja ehdolliseen prima facie -etusijajärjestykseen; niiden keskinäinen painoarvo on punnittava kussakin tilanteessa erikseen. Joustavuus ja tilannesidonnaisuus ovat näin sisään rakennettuina siinä periaatekäsityksessä, jonka juuret ovat Dworkinin ja Alexyn kirjoituksissa. Parin viime vuosikymmenen suomalainen keskustelu, johon vaikutteita on saatu erityisesti Ronald Dworkinilta ja Robert Alexylta, on siirtänyt systematisointi- ja koherenssin luomistehtävää käsitteiltä periaatteille. Tätä suuntausta on voimistanut perusoikeusajattelun murtautuminen alkuperäisen valtiosääntöoikeudellisen kotipaikkansa ulkopuolelle.<sup>191</sup> Ratkaisutilanteessa Alexyn määrittely nojautuu sääntöjen ja periaatteiden erilaiseen merkitykseen. Periaatteet ovat tällöin optimointikäskyjä, joiden sisältönä on, että jotain on toteutettava mahdollisimman suuressa määrin huomioon ottaen oikeudelliset ja tosiasialliset mahdollisuudet. Periaatteet voidaan tällöin täyttää eriasteisesti. Tällöin se, missä määrin ne on täytettävä, riippuu tosiasiallisista ja myös oikeudellisista mahdollisuuksista. Säännöt ovat puolestaan normeja. Ne eivät anna tilaa tulkinnalle. Jos sääntö sanoo miten toimia, on silloin tehtävä niin kuin sääntö vaatii.<sup>192</sup>

Perinteisen muodollisen oikeusvaltiokäsitteen olennaiset ainesosat ovat perusoikeudet ja hallinnon lainalaisuus. Näillä molemmilla on sijansa myös demokraattisessa oikeusvaltiossa, jossa yhtälöön lisätään lisäksi ihmisoikeudet. Demokraattinen oikeusvaltio ei myöskään hylkää hallinnon lainalaisuuden vaatimusta. Tämä vaatimus korostaa eduskunnan ylivaltaa hallintoon nähden. Hallinto on alisteinen laille, joka on myös sen toimivaltaperuste. Tällöin demokraattinen oikeusvaltio korostaa myös täsmällisen formaalioikeuden mallia noudattavan sääntelyn merkitystä tietyillä hallintotoiminnan alueilla. Näin toimien se haluaa myös mahdollisimman pitkälle toteuttaa hallinnon lainalaisuuden vaatimukset sellaisesta valtiollisesta vallankäytöstä, johon oikeusvaltio on ollut taipuvainen.<sup>193</sup>

Tiedustelutoiminnassa tarvittavien toimivaltuuksien määrittäminen osaksi lain aineellista sisältöä muodostaa edellytyksen sille, että valtiollista valtaa käytetään oikeusvaltion tarkoittamassa merkityksessä. Tämä on perusedellytys kaiken viranomaistoiminnan harjoittamiselle demokraattisessa oikeusvaltiossa, olipa tästä toiminnasta ja sen tehokkuudesta henkilökohtaisesti mitä mieltä tahansa.

---

<sup>191</sup> Tuori 2013 s. 93–94

<sup>192</sup> Alexy 2002 44–48

<sup>193</sup> Tuori 1990 s. 276–277



## 4.2 Syrjintäkielto ja massavalvonnan kielto

Lain tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019) 1 §:n 3 momentissa yksilöidään ne tietoliikennetiedustelun kohdentamista koskevat seikat, joiden katsotaan kuuluvan syrjintäkiellon alaan niin, ettei tiedustelutoimintaa voi harjoittaa syrjintäperusteisiin kuuluvan luettelon tapauksissa ilman hyväksyttävää perustetta. Säännöksen muotoa ja sisältöä havainnoidaan seuraavaksi valmisteluun liittyvän valiokunta- ja asiantuntijakeskustelun kautta.

Lain esitöihin pohjautuvien perustuslakivaliokunnan esittämien huomioiden mukaan tiedustelutoimintaan liittyvät profiloinnin riskit perustelivat sitä tosiasiaa, että nimenomaisesti ja asianmukaisesti laadittu syrjintäkielto oli välttämätöntä kirjata osaksi tietoliikennetiedustelulakia.<sup>194</sup> Hallintovaliokunnan muotoilu ei kuitenkaan vastannut nimenomaisen syrjintäkiellon vaatimuksia. Painavat valtiosääntöoikeuteen liittyvät syyt olivat perustuslakivaliokunnan mukaan perusteena sille, että säännös oli välttämätöntä saattaa nimenomaisen syrjintäkiellon muotoon. Perustuslakivaliokunta perusteli asiaa arviointiperusteiden kautta, jotka se yksilöi syrjintäkieltoa käsittelevässä lausunnossaan (PeVL 75/2018 vp). Näitä arviointiperusteita olivat perustuslain 6 §:n esityöt, EU:n perusoikeuskirjan 21 artiklan syrjintäkielto ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan syrjintäkielto. Perustuslakivaliokunta arvioi näiden arviointiperusteiden perusteella, että hallintovaliokunnan ehdottamaa säännöksen muotoilua, ”tietoliikennetiedustelun kohdentaminen on toteutettava syrjimättömästi”, ei voitu pitää nimenomaisena syrjintäkieltona.<sup>195</sup> Momenttiin lisättävää kiellon muotoa perusteltiin asian tiimoilta annetuissa asiantuntijalausunnoissa muun muassa sillä, että tiedustelutoiminnassa on kansainvälisten esimerkkien valossa olemassa huomattava riski joutua etnisen profiloinnin kohteeksi, eteenkin silloin kuin kyse on terrorismin torjunnasta. Erityisesti Tuomas Ojasen mukaan syrjintäkieltosäännös oli kirjoitettava selvästi kiellon muotoon. Hänen mukaansa tiedustelutoiminnan kannalta olennaisinta on tällöin se, että lakiin kirjataan ylös ne keskeisimmät erotteluperusteet, joiden muodostaman luettelon kautta voi havaita sen, mitä tekijöitä on pidettävä laissa kiellettävän syrjinnän ydinalueina tiedustelutoiminnassa. Lisäksi erotteluperusteita koskevan luettelon ei perustuslain ja perusoikeuskirjan viitoittamalla tavalla tulisi myöskään olla tyhjentävä.<sup>196</sup> Syrjintäperusteiden luetteloimista ei-tyhjentävällä tavalla on lainsäätäjän taholta käytetty tietoisesti myös perustuslain syrjintää koskevassa säännöksessä.

---

<sup>194</sup> PeVL 35/2018 vp, s. 15 ja PeVL 75/2018 vp, s. 2

<sup>195</sup> PeVL 75/2018 vp, s. 2 kts. tarkemmin perustuslakivaliokunnan arviointiperusteet PeVL 75/2018 vp, s. 2

<sup>196</sup> PeV 20.2.2019 Professori Tuomas Ojasen lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle s. 4

Syrjintäperusteiden luettelon ei-tyhjentävää muotoa onkin perustuslain uudistuksen yhteydessä lainsäätäjän taholta perusteltu muun muassa luettelon tehokkaan käytännöllisyyden ja informatiivisuuden kautta.<sup>197</sup> Lavapuron mukaan perustuslain uudistuksen yhteydessä lausuttua voidaan pitää merkittävänä myös tiedustelulainsäädännön yhteydessä, etenkin jos otetaan huomioon riski profilointiin ja toimivaltuuksien aiheuttamien vaikutuksien luonne yksityisyyteen puututtaessa.<sup>198</sup>

Perustuslain ja toimivaltasäätelyn yhtäläisyydet syrjintäkiellon sisällön ja perusteiden muotoilussa ovat osin systematisointiin liittyviä seikkoja, joita ei olan kohautuksella voi ohittaa. Ainakin jos lähtökohtana on se, että perustuslain sisällön toistamiseen tavallisen lainsäädännön muotoilussa tulisi olla pidättyväinen linja. Perustuslain toistaminen tai selittäminen ei kuitenkaan ole kiellettyä (PeL 73 §). Tuomas Ojasen mukaan syrjintäkiellon tyyllisillä perustuslain sisältöä toistavilla säännöksillä on oma merkityksensä nimenomaan perusoikeuksien kannalta, kun lakia sovelletaan tuomioistuimissa tai viranomaisissa.<sup>199</sup> Hallintovaliokunnan mietinnöissä lakiehdotuksiin tehtyjä muutoksia onkin arvioitava siitä näkökulmasta, että täyttävätkö ne riittävällä tavalla perusoikeuksien rajoitusten yleiset edellytykset ja taustalla olevan keskeisen periaatteen perusoikeuksien mahdollisimman tehokkaasta suojaamisesta sekä perusoikeuksien toteutumisen ja yksilön tehokkaan oikeussuojan ja perusoikeuksien näkökulmasta hyväksyttävien ja painavien yhteiskunnallisten tavoitteiden välisen tasapainon toteutumisen.<sup>200</sup> Syrjinnän kiellon ja erityisesti yhdenmukaisten erotteluperusteiden sisällyttämistä tietoliikennetiedustelua koskevaan toimivaltasäätelyyn voi perustella myös sillä, että PeL 6 §:n 2 momentin sisällöstä ei voi päätellä suoraan tavallisen lain sisältöä, jolloin erillisen syrjintäkiellon lisääminen toimivaltasäätelyyn selkeyttää yksittäisessä harkintatilanteessa tehtävää päätöksentekoa, kun tietoliikennetiedustelua harjoittava Suojelupoliisi voi suoraan vedota toimivaltasäännöksestä löytyvään muotoiluun. Nimenomaisen syrjintäkiellon voi nähdä myös palvelevan ajatusta täsmällisen ja tarkkarajaisen sääntelyn luomisesta niin, että kansallisten ja kansainvälisten kriteereiden asettamat vaikutukset yksittäisen momentin sisältöön ovat ilmeisiä.

Lain tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019) 1 §:n 4 momentin mukaan tietoliikennetiedustelu ei saa olla yleistä ja kohdentamatonta tietoliikenteen seurantaa. Kyseessä on momentti, jonka aineellisen sisällön muotoutumiseen voi hakea perusteita erityisesti hallintovaliokunnan lainvalmistelutyöhön liittyvästä pohdinnasta.<sup>201</sup>

---

<sup>197</sup> HE 309/1993 vp s. 44

<sup>198</sup> PeV 20.2.2019 Professori Juha Lavapuron lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle s. 4

<sup>199</sup> PeV 20.2.2019 Professori Tuomas Ojasen lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle s. 2

<sup>200</sup> PeV 20.2.2019 Valtioneuvoston oikeuskanslerin Tuomas Pöystin lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle s. 2

<sup>201</sup> kts. lisää HaVM 36/2018 vp s. 95

Hallintovaliokunnan lainvalmisteluasiakirjoista selviää kuitenkin myös se, että valiokunnan näkemys massavalvontakiellosta on ristiriitainen. Valiokunnan mukaan kohdentamattomuuskielto muodostuu yksilölliseksi toimivaltasääntelyyn kuuluvien muiden säädösten yhteisvaikutuksesta. Toisaalta valiokunta kuitenkin kannattaa selkeyden lisäämisen vuoksi varsinaisen massavalvontakiellon sisältämän momentin lisäämistä toimivaltasääntelyn osaksi.<sup>202</sup> Martin Scheinin mukaan valtioneuvosto ja eduskunta ovatkin PeL 10 §: 4 momentin valmistelutöiden ja toimivaltasääntelyn esitöiden mukaan tarkoittaneet selvästi sitä, etteivät viranomaisille myönnetty tiedustelutoimivaltuudet saa sellaisenaan muodostua niin sanotuksi yleiseksi valvonnaksi Suomessa.<sup>203</sup>

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta (13.9.2018) ja Centrum för Rättvisa v. Ruotsi (19.6.2018) tuomioistuin ei ole kokonaan sulkenut pois massavalvontaa tai sen käyttöä kansallisen harkinnan puitteissa, kunhan väärinkäyttöä ja mielivaltaa vastaan on mahdollisimman täsmälliset ja tarkkarajaisen säännökset, menettelyssä toteutuvat tehokkaat oikeussuojakeinot ja valvonta on eri tasoilla tarpeeksi tehokasta.<sup>204</sup> Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan EIT:n tulkintakäytännössä, jossa massavalvonta katsotaan sallituksi, on kyse siitä, että täsmällisen ja tarkkarajaisen lainsäädännön ohella olennaista on myös se, miten järjestelmä käytännössä toimii. Pelkästään valvonnan olemassaolo ei tällöin voi korvata täsmällistä ja tarkkarajaista sääntelyä. Yksittäistapauksissa tapahtuvan tiedon hankinnan ja tulkinnan kannalta olennaista on puolestaan se, että ne rajoitukset jotka koskevat perusoikeuksia, ovat tilannekohtaisesti välttämättömiä ja tehokkaita keinoja.<sup>205</sup> EUT:n näkökulmasta massavalvonta on lähtökohtaisesti kielletty. Tämä konkretisoituu tiukempina vaatimuksina, joiden mukaan tiedonhaun tulee olla mahdollisimman yksilöityä ja kohdennettua.<sup>206</sup>

Massavalvontaa koskevalla kiellolla ja syrjintäkiellolla voi nähdä olevan muuta siviilitiedustelua koskevaa säädöspohjaa tarkentava ja täsmentävä vaikutus. Erityisesti syrjintäkiellon osalta on huomattava se, että kiellon lopullisen muodon hahmottuminen osaksi säädösvalmistelua tapahtui varsin myöhäisessä vaiheessa.

---

<sup>202</sup> kts. lisää HaVM 36/2018 vp s. 95 ja HaVM 30/2018 vp s. 93

<sup>203</sup> PeV 20.2.2019 professori Martin Scheinin lausunto perustuslakivaliokunnalle s. 2

<sup>204</sup> Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta 13.9.2018, kohdat 386 ja 314—320 ja Centrum för Rättvisa v. Ruotsi 19.6.2018, kohdat 112, 118—124, 141 ja 179—180.

<sup>205</sup> PeVL 35/2018 vp s. 9—10

<sup>206</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-293/12 ja C-594/12 Digital Rights Ireland (kohta 39) sekä asiassa C-362/14 Schrems (kohta 94) Säännöstä, jonka nojalla viranomaiset pääsevät yleisesti sähköisen viestinnän sisältöön, on erityisesti katsottava, että sillä loukataan yksityiselämän kunnioitusta koskevan perusoikeuden, sellaisena kuin se taataan perusoikeuskirjan 7 artiklassa, keskeistä sisältöä (C-362/14 Schrems kohta 94).

Tärkeässä osassa olivat tällöin erityisesti valtiosääntöoppineiden asiantuntijoiden terävät havainnot ja lain valmisteluun osallistuneiden valiokuntien välinen dialogi. Syrjintäkiellon osalta voi havaita sen, että kiellon perusteleminen perusoikeuksien ja perusoikeusjärjestelmän systematiikan kannalta noudattaa tietynlaista johdonmukaisuutta ja ehdottomuuden logiikkaa, joka syrjintää koskevalla säännöksellä perustuslaissa on. Syrjintä on siis kiellettyä, eikä lainsäätäjät tai soveltajat voi poiketa tästä esimerkiksi rajoitusedellytyksiin vedoten. Kiellettyjen syrjintäperusteiden konkretisointi siviilitiedustelua koskevassa lainsäädännössä myös helpottaa viranomaisen työtä, kun hänen ei tarvitse lähteä kaivamaan ilmiselviä perusteita lainalaiselle toiminnalleen toimivaltasääntelyä syvemmillä ja monitulkintaiselta perustalta. Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, etteikö syvällisempi analyysi olisi tarpeen, mikäli tilanne niin vaatii.

Massavalvonnan kiellon relevanssin osalta on huomioitava se, että tiedustelutoimivaltuuksien säätäminen perustuu osittain eräänlaiseen yleismaailmalliseen arvioon Suomen toiminta- ja turvallisuusympäristön osalta, jonka taustalla on kansallisen harkintamarginaalin sallima kuvitelma pysyvistä hätä- tai poikkeustilasta kansallisen turvallisuuden osalta. Tekninen kehitys on mahdollistanut uudenlaisten uhkakuvien ja toiminnan synnyn, jota vasten yksilöllä kuuluvia intressejä sorvataan uuteen muotiin nimenomaan kansallisen turvallisuuden ja kansallisen harkintamarginaalin mukaisessa hengessä. Ytimessä on tällöin ajatus siitä, mitä vaikutuksia tietoliikennetiedustelun käytöllä on kansalliseen turvallisuuteen ja mikä on sen hinta, kun vastapainuksena toimii yksilön vapaus verkkoympäristössä. Massavalvontakiellon voi siis nähdä periaatteellisena tai käytännöllisenä elementtinä, jonka tarkoitus on tukea tiedustelulainsäädännön taustalla olevaa yleistä ajatusta siitä, että tiedustelutoimivaltuuksia on käytettävä tarkasti määriteltyjen säädösten puitteissa ja harkiten niin, että tapauskohtaiset olosuhdetekijät tulevat asianmukaisesti huomioituksi. Verkossa tapahtuva tiedustelu ei saa tällöin menetelmän luonteesta huolimatta muodostua kansalaisten yleiseksi seurannaksi, vaan esimerkiksi hakuehtojen määrittelyyn kuuluva välttämättömyys saa tulkintatukea julistuksenomaisen massavalvontakiellon ominaisuudessa.

Massatiedustelukielto olisi tosin ollut mahdollista lisätä myös perustuslakiin. Lisäys olisi ollut perusteltavissa systeemisin argumentein, perustuslain 2 luvusta löydettävien perustavaa laatua olevien oikeuksien rajoittamiskieltojen yhtenäisyyden vuoksi. Laajemmin perustuslakiin kirjattua kieltoa olisi puoltanut se, että tulevaisuuden lainsäädännölliset tarpeet, jotka kumpuavat yhteiskunnallisesta, globaalista ja poliittisesta todellisuudesta, saattavat kiristää ruuvia entisestään luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan perusoikeuden osalta ja tämä saattaa muuttaa tasapainoa kilpailevien intressien välillä.

### 4.3 Hakuehtojen määrittelyä koskevat rajoitukset

Hakuehdon toimivaltasääntelyn mukainen määritelmä on yksilöity lain tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019) 2 §:n 4 kohtaan. Hakuehdon perusteella valitaan täsmällisesti ja tarkkarajaisesti rajatusta viestintäverkon osasta se kohteena oleva tietoliikenne, johon puuttuminen rajautuu tiedustelun kannalta välttämättömään. Tietoliikenteeseen kohdistuvassa tiedustelussa ei säännöksen mukaan saa käyttää tiedon hankkimisen kannalta laajempia hakuehtoja, kun ne ovat välttämättömiä tiedon hankkimiseksi kansallista turvallisuutta uhkaavasta vakavaksi arvioidusta toiminnasta. Näin ollen jos kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan liittyvä tieto voidaan saada tietyn täsmällisyysasteen hakuehtoa käyttämällä, ei tietoliikennetiedustelussa saa käyttää sellaisia laajempia hakuehtoja, joiden johdosta tietoliikenteestä saataisiin tiedustelun tarkoituksen kannalta epäolennaista liikennettä.<sup>207</sup> Niinpä kysymykseen siitä, seuloutuuko viestien jatkokäsittelyyn myös täysin sivulliseksi katsottavaa tietoa, voidaan myös vastata. Jos viestien automaattiseen seulontaan käytettävät hakuehdot ovat tarpeeksi täsmällisiä, riski tiedustelutehtävän kannalta epäolennaisen tiedon päätymiseksi viranomaisten haltuun vähenee<sup>208</sup>.

Viestinnän sisältöä kuvaavan hakuehdon käyttö ja sitä koskevat rajoitukset yksilöidään lain tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019) 5 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdassa. Viestin sisältöä kuvaavaa hakuehtoa saa käyttää pelkästään tietokoneohjelman tai ohjelmointikäskyn sisällön selvittämiseen sekä sellaiseen tietoliikenteeseen, joka ei nauti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa. Suoja-ala ei koske vieraan valtion tai siihen rinnastuvan tahon määritelmää. Hakuehtojen sisällön osalta Suomen tiedustelulainsäädännössä on siis omaksuttu kanta, jonka mukaan yksilöiden väliseen verkkoviestintään ja pääosin myös pilvipalveluiden käyttöön liittyvä ydinsisältö sinne tallennettavien tietojen osalta ei kuulu tiedustelutoimivaltuuksien piiriin. Tietoliikennetiedustelussa yksilöivät ja välttämättömät hakuehdot saavat tällöin kohdistua vain viestinnän semanttiseen sisältöön, joka tarkoittaa käytännössä viestintään liittyviä metatietoja, kuten komentoja, joilla viestit ohjautuvat ja kulkevat tietojärjestelmissä ja verkossa. Lainsäädännössä viranomaisten toiminnalle asetettujen rajoitusten tarkoituksen on hakuehtojen käytön osalta pyrkiä turvaamaan mahdollisimman pitkälle sivullisten henkilöiden luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja, erityisesti sen ydinalueen osalta.<sup>209</sup>

<sup>207</sup> HaV 28.2.2018 Sisäministeriön lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle s. 2

<sup>208</sup> Puolustusministeriö suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja 2015 s. 6

<sup>209</sup> HE 202/2017 vp s. 238–239

Yleisellä tasolla ilmaistuna hakuehdot ovat tunnistamistietoja. Niitä ovat esimerkiksi verkkolaitteita ja verkko-osoitteita kuvaavat yksilöintitiedot sekä aikaa ja paikkaa kuvaavat tiedot.<sup>210</sup> Itse hakuehdot eivät kuitenkaan ole julkista tietoa, eikä niitä ole sellaisenaan kirjattu toimivaltasäätelyyn. Hakuehtojen on kuitenkin elättävä ajassaan yhteiskunnan ja tilanteiden mukaan siten, että lainsäädännössä toimivaltuuksille asetettuja hyväksyttäviä perusteita kunnioitetaan.<sup>211</sup>

Tietoliikennetiedustelun käytölle asetettavat rajoitukset ja ehdot ovatkin avainasemassa, kun arvioidaan oikeusturvan toteutumista tiedustelutoiminnan luonteen mukaisessa kontekstissa, jossa tiedon hyödyllisyys ja tiedon tarpeen vaatimukset tarkentuvat ja täsmentyvät usein tiedustelutiedon pohjalta tehtävän analyysin myötä. Prosessin luonne on tällöin enemmänkin kasaantuva kuin yksittäinen tai pistemäinen. Tällöin erityisesti hakuehtojen luokkien rajoituksilla ja ehdoilla on merkitystä, jos niitä on mahdollista muodostaa yksittäisestä tilannekuvasta riippuen. Hakuehto ja hakuehtojen luokka poikkeavat toisistaan merkittävästi. Hakuehto on luvan hankkimisperuste sellaisenaan, sillä se viittaa tekniseen ja yksittäiseen tietoon, joka on tiedustelun kannalta olennainen. Hakuehtojen luokka on sen sijaan kuvaus yksittäisen tiedustelutarpeen ja -kysymyksen kannalta olennaisista hakuehdoista. Käytännössä kyseessä on suusanallinen kuvaus joukosta hakuehtoja, jotka ovat tyypiltään samanlaisia, mutta joista vain osa on lupaa haettaessa viranomaisten tiedossa. Mikäli tällaisia yhteen niputettavia ja tarkasti samaan kategoriaan määriteltäviä hakuehtoja on lupamenettelyn alkaessa tiedossa, voi lupaa hakeva Suojelupoliisin päällikkö tai poikkeuksellisesti hänen sijaisensa hakea tuomioistuimelta lupaa myös hakuehtojen luokkiin. Hakemuksen perusteella myönnetty tuomioistuimen lupa kattaa tällöin samantyyppisistä hakuehdoista muodostuvan kokonaisuuden, johon kuuluvat myös myöhemmin luvan perusteena olevan suullisen kuvauksen mukaiseen luokkaan kuuluvat hakuehdot. Lainesitöiden mukaan sallittuja hakuehtoja tai hakuehtojen luokkia on kuitenkin mahdotonta määritellä tyhjentävästi etukäteen. Tällöin hakuehtojen luokkien selkiyttäminen on lähinnä tuomioistuinkäytännön varassa.<sup>212</sup> Kyseinen järjestely kieltämättä tehostaa tiedusteluviranomaisen ja tuomioistuimen toimintaa, mutta tällöin hakuehtojen luokkien muotoilua ja niiden muodostamista koskevilla rajoituksilla on tärkeä tehtävä, sillä niputettuihin ja itsestään tarpeen mukaan täydentyviin hakuehtojen luokkiin riittää vain yksi tuomioistuimen lupakäsittely. Lain tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019) 7 §:n 2 momentin 8 kohdan mukaan vaatimuksessa ja päätöksenteossa on mainittava mahdolliset tietoliikennetiedustelun käytölle asetettavat rajoitukset ja ehdot. Rajoituksia ja ehtoja voidaan asettaa esimerkiksi sille,

---

<sup>210</sup> Puolustusministeriö suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja 2015 s. 64

<sup>211</sup> PeV 20.2.2019 Professori Martin Scheinin lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle s. 5

<sup>212</sup> Sisäministeriön siviilitiedustelulakityöryhmän mietintö 8/2017 s. 238–240

kuinka tiedusteluviranomainen saa muodostaa hakuehtoja niiden hakuehtojen luokkien puitteissa, joihin tuomioistuin myöntää luvan.<sup>213</sup> Toisin sanoen suojelupoliisin ja tuomioistuimen on kannettava vastuu hakuehtojen luokkien muotoilusta niin, että kasaantuvan tiedustelutiedon myötä luokkiin voi ”voidaan perustellusti odottaa” tulkinnan, välttämättömyyden ja muun harkintakriteeristön myötä lisätä yksittäisiä hakuehtoja. Kyse on ennakkollisen tuomioistuINVALVONNAN ja suojelupoliisin harkintavallan kannalta tärkeästä virstanpylvästä, varsinkin jos otetaan huomioon ne tosiasiat, että tiedustelutoiminnan luonne poikkeaa täysin muusta poliisitoiminnasta ja hallituksen esityksen perusteluissa pykälä sekä koko tietoliikennetiedustelulaki sisältöineen perustuu lainesitöiden perustelujen analyysin pohjalta pitkälti sisäministeriön lainvalmistelutyöryhmän mietintöön, jonka kokoontumisissa Suojelupoliisilla oli vahva edustus. Tässä yhteydessä siviilitiedustelulakiin liitetyn muun kriteeristön käyttö sekä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen vaade kuitenkin teoriassa vähentävät mahdollisuuksia tapauskohtaiseen joustavuuteen. Ongelmana onkin tällöin lähinnä se, että hakuehtojen luokat tarjoavat paitsi tehokkuutta, mutta myös joustoa, jossa tiedon analysointia olisi teoriassa tehtävä jo tiedon tarpeen kartoitusvaiheessa, kun erilaisista hakuehdoista koostuvaa kokonaisuutta muotoillaan. Hakuehdoilla saatava metatieto onkin pohjimmiltaan tietoa tiedosta, joka on yleensä erikseen analysoitava. Tiedon tarpeet ja siihen liittyvät kokonaisuudet ovat kuitenkin haasteellisia hahmottaa. Suojelupoliisilla onkin käytännössä vastuu virkatoimien lainmukaisuudesta, mutta myös siitä, että asiat tulevat tuomioistuimen kannalta oikein ymmärrettyä.

#### 4.4 Yksilöity perusteuhka ja kansallista turvallisuutta uhkaavan toiminnan vakavuus

Kansallisen turvallisuuden kannalta relevantit ja vakavat uhkat on muotoiltu luetteloksi lain tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019) 3 §:ssä. Lain muotoilussa esiintyvien yhdentoista kohdan kautta voi konkreettisesti havaita paitsi suvereenin ja modernin oikeusvaltion kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvat uhkat, mutta myös sen, millä perustein näitä demokraattisen oikeusvaltion peruskiviä kohtaan esiintyviä uhkia lainsäätäjän taholta konkreettisesti jäsenetään ja kuka tästä muotoilusta kantaa sen lopullisen vastuun. Lain valmisteluaineistossa, joka siviilitiedustelulainsäädännön tapauksessa on verrattain runsasta, nämä uhkat ovat kulkeneet mukana projektin alkumetreistä lähtien. Asia on lainsäädäntöä objektiivisesti tulkitsevan tieteen kannalta merkittävä, sillä lakia soveltavan virkamiehen tehtävänä ei ole kyseenalaistaa lainsäätäjän tekemiä valintoja, vaan toimia niiden mukaan. Näiden valintojen taustoja tutkiessa eteen kuitenkin nousee kysymys siitä, kuka itse asiassa lopulta määrittelee kansallisen turvallisuuden uhkat, niiden laajuuden ja millä mandaatilla.

---

<sup>213</sup> HE 202/2017 vp s. 245

Perusteuhkien katsotaan, kansallisen lainsäätäjän tulkinnan mukaan, kuuluvan kansallisen turvallisuuden käsitteen alle pääosin siten kuin EIT on käsitettä tulkinut.<sup>214</sup> EIT:n ratkaisukäytännön perusteella laittoman tiedustelutoiminnan ja terrorismin torjunta kuitenkin kuuluvat kansallisen turvallisuuden käsitteen piiriin.<sup>215</sup> EIT:n mukaan itsenäisten valtioiden kansallista turvallisuutta voivat myös uhata monet tekijät, joiden määrittely on pääosin kansallisen käytännön varassa<sup>216</sup>. Toisaalta myös liian avoin lainsäädäntö jättää tiedusteluviranomaisille mahdollisuuden väärinkäytöksille<sup>217</sup>. Ihmisoikeustuomioistuimen käsitystä suhteellisuusperiaatteen asettamista vähimmäisvaatimuksista ilmentääkin Huvilig/Kruslin -testi, jonka kohdan kaksi mukaan viestintäsalaisuuteen puuttumisen oikeuttavan lainsäädännön on sisällettävä niiden tekojen ja uhkien määrittely, jotka antavat aiheen puuttua viestintäsalaisuuteen.<sup>218</sup> Toisaalta kansallinen turvallisuus ja sitä koskevat uhkat perusteluinen esiintyvät erityisesti puolustusministeriön ja sisäministeriön lainvalmistelua varten teettämässä asiakirjoissa ja kansanedustajille teetetyissä power point -esityksissä, jotka ovat toimineet siviilitiedustelulain sekä siitä päättäneiden kansanedustajien ja valiokuntien valmistelua ohjeistavana tukena, eräänlaisena taustamateriaalina.

Lainsoveltajan kannalta tarkasteltuna säännöksen sisältämä läksy on kuitenkin ilmeinen. Pykälän sisältämässä luettelossa on jo luonteensa puolesta kyse kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta. Erillisiä perusteluja uhkien kansallista turvallisuutta uhkaavasta luonteesta ei siis lähtökohtaisesti tarvita, vaan luettelon sisällön katsotaan sisältävän itsessään perustelut kansallista turvallisuutta uhkaavalle toiminnalle.<sup>219</sup> Uhkan vakavuusedellytys koskee näin jokaista säännöksen luettelossa mainittua kohdetta.<sup>220</sup> Se, mikä painoarvo millekin yksilöidylle uhkatekijälle annetaan, muodostuu kuitenkin käytännössä monien osien summana. Kenties tästä syystä yleisesti tunnustettuna tosiseikkana voidaan pitää ajatusta siitä, että lakien säätämisen tasolla oikeuden ja politiikan rajapinnat ovat enemmän kuin lähellä toisiaan. Kansallisen turvallisuuden uhkien määrittelyssä viranomaisten ja eri asiantuntijoiden kannanotoilla sekä valmisteluaineiston tueksi tuotettujen ministeriöiden määrittelyillä voitaneen ohjata ja vaikuttaa mielikuviin nimenomaan poliittiseen päätöksentekoon perustuvassa järjestelmässämme. Uhkien määrittely ja vakavuus on siis monien tekijöiden summa.

---

<sup>214</sup> HE 202/2017 vp s 115

<sup>215</sup> Klass ja Others v. Saksa 6.12.1978, no. 28, kohta 48 ja Weber ja Saravia v. Saksa 29.6.2006, no. 54934/00 kohdat 104 ja 148

<sup>216</sup> Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta 18.5.2010, no. 26839/05, kohta 159

<sup>217</sup> Roman Zakharov v. Venäjä 4.12.2015, no. 47143/06, kohdat 248 ja 302

<sup>218</sup> HE 202/2017 vp s. 81

<sup>219</sup> Sisäministeriön siviilitiedustelulakityöryhmän mietintö 8/2017 s. 186

<sup>220</sup> HaVM 36/2018 vp s. 49



Tiedustelulainsäädännön taustapiruna lymyvä välttämättömyys asettaa kuitenkin ehtojaan erityisesti kansallisen turvallisuuden osalta. Uhkat, joiden peruslähtökohtana on kansallinen turvallisuus, on nähtävä myös niiden varsinaisen suojelutehtävän kannalta. Käytännössä tämä konkretisoituu tietoliikennetiedustelua koskevien kohteiden määrittelyn kautta, sillä kansallisen turvallisuuden määrittelyn ja sitä konkretisoivien uhkien kannalta kyse on kuitenkin ensisijaisesti välttämättömyyden kannalta hyväksyttävän tavoitteen saavuttamisesta. Rajoituksen on siis oltava välttämätön, ettei perusteettomasti puututa yksilöiden oikeuksiin, mutta silloin kun puuttuminen on perusteltua, kyse on myös yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksien suojelusta kansallisen turvallisuuden nimissä.

Sen sijaan ihmisoikeusrajoitusta koskeva suhteellisuusarviointi on tehtävä ihmisoikeusrajoituksen perustana olevan hyväksyttävän tarkoituksen ja kyseisen konkreettisen rajoituksen kautta saavutettavan hyödyn välillä. Kyseessä ei tällöin ole abstrakti intressien välinen painoarvovertailu.<sup>221</sup>

#### 4.5 Välttämättömyyседелlytys

Tietoliikennetiedustelun käytön edellytyksenä olevalla välttämättömyydellä tarkoitetaan viimesijaisuutta. Kyse on paitsi välttämättömyyteen liittyvästä ehdottomuudesta ohjata tietoliikennetiedustelun käyttö vain kansallisen turvallisuuden uhkaan liittyvän tiedustelutarpeen kannalta välttämättömimpään, mutta samalla myös viranomaistoiminnan yleisestä tehokkuudesta. Mikäli tiedustelutietojen hankkiminen toisella keinolla viivästyttää kohtuuttomasti prosessia, vaatii olennaisesti enemmän voimavaroja tai jos tiedustelutietojen hankinta ei muilla menetelmin yksinkertaisesti ole mahdollista, on kyse välttämättömyysvaatimukseen liittyvästä viimesijaisuudesta. Lain tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019) 4 §:n 1 momentin soveltaminen tiedustelutoiminnassa saattaa näin ollen edellyttää vertailua muiden poliisilain 5 a luvun tiedustelumenetelmien ja tietoliikennetiedustelun välillä. Muiden tiedustelukeinojen testaamista tai selvitystä siitä ei kuitenkaan käytännössä edellytetä, vaan kyse on kokonaisarviointista toiminnan tuloksellisuuden ja soveltumattomuuden suhteen.<sup>222</sup> Mielenkiintoista on se, että lainsäätävä viittaa välttämättömyysarviointia koskevan selvityksen antamatta jättämisen perustelujen osalta salaisia pakkokeinoja koskevaan lainvalmistelutyöhön,

---

<sup>221</sup> UaV 9.5.2018 professori Martin Scheinin lausunto ulkoasianvaliokunnalle s. 3

<sup>222</sup> HE 202/2017 vp s. 237

jonka esitöiden (HE 222/2010 vp.) muotoilu ja perustelut tiedustelukeinojen käytön kokonaisarviosta ovat välttämättömyyden arvioinnin suhteen yhteneväisiä tietoliikennetiedustelun kokonaisarvioinnin kanssa,<sup>223</sup> vaikka kyseessä on lähtökohdiltaan täysin erilaiseen tiedon tarpeeseen ja poliisityöhön tähtäävä tiedonhankinta. Toisaalta välttämättömyyden ja viimesijaisuuden merkityksen voi tietoliikennetiedustelun yhteydessä havaita selkeimmin siihen suoraan liittyvien uhkien kautta. Jos uhka kohdistuu itse tietoliikenteeseen, ei tällöin yleensä ole käytettävissä muita tehokkaita tiedustelumenetelmiä joilla uhkaa koskevaan tiedon tarpeeseen kyetään vastaamaan. Välttämättömyys on kuitenkin tällöin perusteltava tapauskohtaisesti niin, että tiedustelun kohde ja käytettävä tiedustelumenetelmä tulevat Suojelupoliisin taholta perustelluksi.<sup>224</sup> Toinen asia on se, että tuntemattomien verkossa lymyävien uhkien tai uhkaajien selvittäminen vaatii tietoliikennetiedustelun käyttöä. Tietoliikennetiedustelun käytön yhteydessä saatavien tietojen kautta avautuu tällöin mahdollisuus käyttää myös muita poliisilain 5 a luvussa yksilöityjä siviilitiedustelumenetelmiä.

Itse luottamuksellisen viestin rajoittamiseen liittyvään välttämättömyyden tulkintaan voi perustellusti hakea systemaattista tukea myös PeL 10 §:n 4 momentin yhteydessä lausutusta, ainakin jos tarkoituksena on huomioida tapauskohtaisesti perus- ja ihmisoikeudet ja niiden vaikutukset toimivaltasääntelyn sisältöön.<sup>225</sup> EIT on myös omassa ratkaisukäytännössään konkreettisesti täsmentänyt ihmisoikeussopimuksen osalta välttämättömyyteen liittyvää tulkintaa.<sup>226</sup> Tästä seuraa se, että tiedustelutoiminnan yleisenä edellytyksenä toimii välttämättömyyttä koskeva edellytys, jota toimivaltasääntelyn tasolla täsmentää tiedon tärkeyttä koskeva edellytys. Edellytys on tiedustelumenetelmän käytön asianmukaisen ja oikeasuhteisen kohdentumisen vuoksi tarpeen, kun otetaan huomioon tiedustelutoiminnan erityisluonne ja sääntelyn laaja-alaisuus.<sup>227</sup> Tiedustelutiedon ei kuitenkaan tule olla olennaisen tärkeää, että se täyttäisi välttämättömyydedellytyksen vaatimukset. Vaatimus tiedon olennaisesta tärkeydestä ei istu yhteen tietoliikennetiedustelun luonteen kanssa, jossa on kyse niin lyhyt- kuin pidempiaikaisestakin tiedonhankinnasta kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien osalta. Tiedustelutoiminnassa ei myöskään rikostorjunnan tavoin tähdätä rikosvastuun toteuttamista edellyttävään tiedonhankintaan.<sup>228</sup>

---

<sup>223</sup> kts. lisää HE 222/2010 vp s. 316

<sup>224</sup> HaVM 36/2018 vp s. 32

<sup>225</sup> kts. lisää PeVM 4/2018 vp s. 8–9

<sup>226</sup> kts. lisää Szabo & Vissy v. Unkari, 6.6.2016, no 37138/14, kohta 73

<sup>227</sup> HaVM 36/2018 vp s. 97

<sup>228</sup> Sisäministeriön siviilitiedustelulakityöryhmän mietintö 8/2017 s. 237

Välttämättömyyседелlytys tulee huomioitavaksi myös silloin, kun tiedustelun ensisijaisena kohteena on vieraan valtion tieto- ja viestiliikenne. Tämä tarvittaessa kansallisen turvallisuuden uhkaksi perusteltavissa oleva tietoliikenne ei kuitenkaan sellaisenaan itse nauti luottamuksellisen viestin suojaa, sillä perusoikeussuoja ei koske julkisyhteisöjä. Välttämättömyyседелlytys koskee tällöin ainoastaan niiden hakuehtojen perusteella kerättyä tietoliikennettä, joka on sekoittunut muuhun tietoliikenteeseen.<sup>229</sup>

Perustuslakivaliokunnan mukaan tietoliikennetiedustelua koskevien menetelmien käytön yleisenä edellytyksenä toimiva välttämättömyys ilmentää tietoliikennetiedustelutoiminnan rikosepäilystä irtautuneisuutta ja tietoliikennetiedustelumenetelmien käytölle asetettuja oikeasuhtaisuuden vaatimuksia. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon tiedustelutoimintaa koskevan sääntelyn laaja-alaisuus ja sen erityisluonne. Nämä vaatimukset puoltavat välttämättömyyседелlytyksen täsmentämistä niin, että tiedustelumenetelmien käytön edellytyksenä toimii myös tiedon tärkeyttä koskeva edellytys. Täsmällisyysvaatimuksesta, joka kuuluu perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin, johtuu puolestaan se, että valtiollinen toimija tai tähän rinnastettava taho on sisällytettävä tietoliikennetiedustelua koskevaan toimivaltasääntelyyn.<sup>230</sup>

Suojelupoliisin toiminta näyttää toimivaltasääntelyn ytimeen kuuluvan välttämättömyyden analysoinnin näkökulmasta katsottuna siirtyvän tietoliikennetiedustelulainsäädännön säätämisen myötä kohti eräänlaista yleiseurooppalaista tiedustelupalveluajakautta, jossa tietoliikenneverkoissa kulkevan liikenteen tarkoin rajattu seuraaminen kansakuntaa kokonaisuutena kohtaavista ja tuntemattomista uhkista on toiminnan kulmakivi nimenomaan toimivaltasääntelyn näkökulmasta tarkasteltuna. Välttämättömyys toimivaltasääntelyyn kirjattuna edellytyksenä tai harkintaa ohjaavana yleisenä kriteerinä on koko tiedustelulainsäädännön läpäisemä ja juridisesti eri tasoisissa käytännöissä perusteltu tulkintaa ohjaava työväline, jonka voi tarvittaessa nähdä myös laajemmin kuin vain pelkästään lain aineelliseen sisällön ja lain esitöiden analysoinnin kautta.

Virkamieshallinnon tehokkuus ja vähäisten resurssien maksimaalinen hyödyntäminen kuitenkin näyttävät ajavan lainsäätäjän tulkinnan mukaan julkisen vallan käyttöön liittyvän päätöksen perusteluvollisuuden ohi, joka yksittäisenä ja kontekstistaan irrotettuna seikkana saattaa teoriassa vaikuttaa suoraan yksilön perusteltuun oikeusturvaodotukseen perusoikeuksiin puututtaessa. Tiedustelukeinojen valinnan perusteleminen nimenomaan välttämättömyyden näkökulmasta on lain esitöiden mukaan kuitenkin varsin mielenkiintoisesti perusteltu,

<sup>229</sup> HE 202/2017 vp s. 236–237

<sup>230</sup> PeVL 35/2018 vp s. 17

sillä tiedustelulainsäädännön ja pakkokeinolainsäädännön yhtäläisyyksistä huolimatta, ne eivät kuitenkaan ole täysin sama asia. Siviilitiedustelussa oikeusturvakeinoja ja päätöksien konkreettisia perusteluja voitaneen pitää vieläkin tärkeämpinä kuin rajatumpaan kohdemäärään liittyvässä pakkokeinolainsäädännössä. Tietoliikennetiedustelussa sivullisten oikeuksiin puuttumisen pääluku on väistämättä suurempi kuin pakkokeinolainsäädännön sallimia tiedonhankintakeinoja käytettäessä. Tällöin on myös huomioitava se, että toiminnan luonteet ja näyttökynnykset eroavat toisistaan. Tietoliikennetiedustelun käytöllä ei pyritä esitutkinnan käynnistämiseen, vaan ytimessä on nimenomaan tietojen hankkiminen uhkaperusteisesti ensisijaisesti päätöksentekoa ja ennakoitua varten. Todellinen näyttökynnys rikosperusteisen tiedonhankinnan ja kansallista turvallisuutta uhkaavan toiminnan välillä ei siis välttämättä ole yhteneväinen. Miten tämä seikka vaikuttaa välttämättömyyden, tiedonhankintakeinojen valinnan ja päätöksen perustelematta jättämisen kautta yksilön oikeusturvaan, on avoimeksi jäävä kysymys. Tällöin on huomioitava se, että viranomaistoiminnan ytimessä on perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen lisäksi toiminnan ja päätöksien ennakoitavuus, joka on yksi tae mielivaltaista viranomaistoimintaa vastaan. Se on myös laajemmin tarkasteltuna yksi perusedellytys oikeusvaltion mutkattoman toiminnan tiellä.

Välttämättömyys tiedustelulainsäädäntöön kirjattuna kriteerinä on kuitenkin pelkkää hyvettä laajempi ja monitulkintaisempi käsite, joka on keskeisellä sijalla siinä, miten siviilitiedustelulainsäädäntöön kirjattuja muita kriteerejä tulkitaan. Siviilitiedustelulainsäädännön kokonaisuuden hahmottamisen osalta juuri välttämättömyydellä on keskeinen asema, mikäli asiaa tarkastellaan tulkinnallisesti haasteellisen ja intresseiltään jännitteisen harkintatilanteen kautta.

#### 4.6 Tiedustelukiello Suomen rajojen sisäpuolella

Lain tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019) 12 §:n mukaan tietoliikennetiedustelua ei saa kohdistaa viestiin, jonka lähettäjä ja vastaanottaja ovat Suomessa. Tietoliikennetiedustelun luonne tiedustelumenetelmänä onkin kaksijakoinen. Menetelmällä hankitaan tietoa uhkaperusteisesti toiminnasta tai suunnitelmista, joiden oletetaan tapahtuvan valtion rajojen ulkopuolella, mutta joiden tosiasiallinen yhteys Suomeen on ilmeinen. Hakuehdoista ja teknisestä toteutuksesta johtuen varsinaisen tiedustelutiedon joukkoon päätyy välttämättä myös sivulliseksi katsottavaa tietoliikennettä. Tiedustelukiellolla onkin lainsäätäjän mukaan kolme pääasiallista tavoitetta. Tiedustelukiellon olennaisena sisältönä on estää se,

että kerätyn tietoliikenteen joukkoon päätyy rajojen sisällä tapahtuvaa viestiliikennettä, jonka lähettäjä ja vastaanottaja ovat Suomessa, kiello käyttä valtakunnan rajojen sisällä olevan lähettäjän ja vastaanottajan välisen tietoliikenteen tietoja millään tavalla hyväksi sekä velvollisuus hävittää tiedot heti, kun niiden todellinen luonne on selvillä.<sup>231</sup> Tietoliikennetiedustelu poikkeaa luonteensa vuoksi muista tiedustelumenetelmistä. Tietoliikennetiedustelua koskevan käyttöalan rajaamisella on haluttu varmistaa se, että luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuminen on hyväksyttävää ja mahdollisimman vähäistä.<sup>232</sup>

Uhkien tunnistaminen perustuu tietoliikenteeseen kohdistuvassa tiedustelussa hakuehtojen käyttöön. Verkossa kulkevaa tietoliikennettä ei kuitenkaan teknisistä syistä voida aina erottaa kotimaiseen ja rajat ylittävään liikenteeseen. Hakuehtojen perusteella tapahtuva viestiliikenteen automatisoitu erottelu ei tunnista aina sitä, onko kerättävä metatieto täysin Suomen alueella oleskelevien viestintään osallistuvien osapuolten välinen. Hakuehtoja ei ole mahdollista muodostaa siten, että ne estäisivät automatisoidun toiminnan virheettömyyden.<sup>233</sup> Tiedustelukiellon taustalla olevat tavoitteet liittyvät näin tietoliikennetiedustelun harjoittamiseen liittyviin teknisiin haasteisiin, joiden vuoksi tiedustelukielloa, käyttökielloa ja hävittämisvelvollisuutta lainsäätäjän taholta perustellaan.<sup>234</sup>

Nykyisessä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä onkin varsin joustavasti hyväksytty erilaisia kansallisia ratkaisuja tiedustelukiellon osalta.<sup>235</sup> EIT kuitenkin kiinnittää lainsäädännön osalta huomiota aineiston säilyttämiseen ja tuhoamiseen liittyviin puitteisiin<sup>236</sup>. EIT myös katsoo, että yksityiselämään puuttumiseksi riittää tiedon kerääminen ja tallennus<sup>237</sup>. Perustuslakivaliokunta kiinnittääkin huomiota siihen, että tiedustelukiello rajaa asianmukaisesti tiedustelun koskemaan rajat ylittävää tietoliikennettä.<sup>238</sup>

Mikäli tiedustelukielloa tarkastellaan systemaattisen kokonaisuuden näkökulmasta, on selvää, että yksittäisenä säädöksenä tiedustelukiello muodostaa selkeän pidikkeen ja viranomaisten harkintavaltaa rajoittavan velvoitteen,

---

<sup>231</sup> HE 202/2017 vp s.252

<sup>232</sup> HE 202/2017 vp s. 251–252 ja Sisäministeriön siviilitiedustelulakityöryhmän mietintö 8/2017 s. 247–249

<sup>233</sup> HE 202/2017 vp s. 253–254

<sup>234</sup> Sisäministeriön siviilitiedustelulakityöryhmän mietintö 8/2017 s. 248

<sup>235</sup> PeV 25.10.2018 professori Jukka Viljasen lausunto perustuslakivaliokunnalle s. 11

<sup>236</sup> Roman Zakharov v. Venäjä 4.12.2015, no. 47143/06, kohdat 255 ja 302

<sup>237</sup> S and Marper v. The United Kingdom 4.12.2008, no. 30562/04 ja 30566/04, kohta 85

<sup>238</sup> PeVL 35/2018 vp 19–20

jossa kiteytyy tietoliikennetiedustelun luonne tiedustelumenetelmänä. Tiedustelukieltoa koskevassa säädöksessä kiteytyvät ne julkilausumattomat kriteerit, joiden kautta tietoliikennetiedustelua voi harkintatilanteiden olosuhdetekijöistä riippumattomalla tavalla tarkastella. Tärkeimpänä tekijänä on tällöin se, tuottaako tietoliikennetiedustelu menetelmänä kansallisen turvallisuuden turvaamisen kannalta käyttökelpoista tietoa ja pystytäänkö yksittäisessä tiedustelutilanteessa minimoimaan ne kielteiset vaikutukset, joita tietoliikennetiedustelu tiedustelumenetelmänä tiedustelun kohteen kannalta ulkopuolisten yksityisyyden suojaan tuottaa. On siis kyse yksilön oikeusturvasta ja toisaalta viranomaisen toimivaltuuksien rajoituksesta.

Toisaalta voi ajatella myös niin, että tämänkaltainen säädös auttaa paremmin hahmottamaan ne kansallisen harkintamarginaalin puitteissa luodut pysyvän poikkeustilan perusteet ja erityisesti siihen liittyvän oikeutuksen, jossa kansallisen turvallisuuden nimissä julkituodut intressit oikeuttavat yksilön perusoikeuksiin ulottuvat rajoitukset. Seurauksena on tällöin pysyvä kansallisen turvallisuuden nojalla luotu sääntelykehikko, joka toimii oikeutuksena kontrolliviranomaisten toimivaltuuksien lisäämiselle. Vastapainona tarvitaan siis sääntelyä, joka konkreettisesti rajaa viranomaisten oikeutta puuttua rajatussa verkon osassa esiintyvään tiedustelutarpeen kannalta täysin ulkopuoliseen tietoon, jonka kerääminen on perusteiltaan hakuehtoihin perustuvaa verkkokalastusta.

Tiedustelukielto Suomen rajojen sisäpuolella muodostaakin selkeän lakiin kirjatun kriteerin vaihtelevia harkintatilanteita silmällä pitäen. Ensinnäkin tietoliikennetiedustelua ei saa harjoittaa Suomessa oleskelevien ja viestivien henkilöiden välisen viestinnän seuraamiseksi. Sen sijaan tiedustelussa on käytettävä poliisilain 5 a luvussa mainittuja siviilitiedustelumenetelmiä. Toiseksi tiedustelun tavoitteen kannalta epäoleellisen ja siihen kuulumattoman ulkopuolisen tiedon hävittämisvelvollisuus paikkaa tietoliikennetiedustelun luonteeseen teknisenä ja automatisoituna tiedustelumenetelmänä liittyviä puutteita. Lopuksi on myös korostettava sitä, että kyseessä on selkeä toimivaltuuksia ja harkintaa rajaava säädös, jonka soveltamisessa pätee estää tai sallii -logiikka. Systemaattisesti tarkasteltuna kyseessä on siis selkeä kieltonormi, joka oikeudellisen luonteensa puolesta poikkeaa monista muista tietoliikennetiedustelua koskevista säädöksistä. Kieltonormina tiedustelukielto ei tarjoa vaihtoehtoja viranomaisen harjoittamalle punninnalle. Jos viestin lähettäjä ja vastaanottaja ovat Suomessa, on mietittävä muita vaihtoehtoja saada tarvittava tieto. Tällöin nousee väistämättä esiin kysymys myös siitä, että jos tietoliikennetiedustelu tarjoaa ainoan tehokkaan keinon hankkia tarvittavaa tietoa kansallisen turvallisuuden uhkasta. Uhkaako tämä itse tiedustelun tehokkuutta, kun se samalla korostetusti turvaa Suomen kansalaisten ja alueella oleskelevien yksilöiden oikeuden luottamuksellisen viestin salaisuuden turvaan.

#### 4.7 Poliisilakiin kirjatut periaatteet

Poliisilain 1 luvussa on säädetty yleisesti poliisitoiminnassa noudatettavista periaatteista. Näitä periaatteita ovat: suhteellisuusperiaate, vähemmän haitan periaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate ja vaatimus perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta. Lain tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019) 1 §:n 2 momentissa viitataan poliisilakiin ja veloitetaan näiden periaatteiden käyttöön tietoliikennetiedustelussa. Poliisilaki onkin eräänlainen poliisitoiminnan yleislaki. Siinä säädetään täsmällisesti ja kattavasti poliisin toimivaltuuksista, huomioiden rikostorjunnan asettamat tarpeet ja perus- ja ihmisoikeuksien suoja-ala.<sup>239</sup> Kun poliisi omalla toiminnallaan puuttuu tai konkreettisesti ulottaa suoria toimia yksilön oikeuspiiriin, on sen noudatettava poliisilaissa yksilöityjä periaatteita. Vaatimus korostuu erityisesti salaisten tiedonhankintakeinojen käytön osalta.<sup>240</sup> Toisaalta, silloin kun poliisi puuttuu henkilön oikeuspiiriin, tulee toimivallan aina perustua nimenomaiseen säännökseen<sup>241</sup>. Vaikka puolueettomuus, riippumattomuus ja lainalaisuus ovat hallintotoiminnan yleisiä lähtökohtia, on poliisitoiminnan luonteen kannalta merkitystä juuri poliisilaissa mainituilla periaatteilla. Periaatteet eivät toimi itsenäisinä ratkaisuperusteina, mutta ne vaikuttavat osaltaan siihen, miten lakia viranomaisen taholta luetaan. Tiedustelumenetelmien hyväksyttävyyden arviointi on perustuslakivaliokunnan mukaan seuraus kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja perustuslain asettamista vaatimuksista. Tämä on seikka, joka perustelee poliisilain 1 lukuun kirjattujen periaatteiden sisällyttämistä viittaussäännöksellä tietoliikennetiedustelua koskevaan siviilitiedustelulakiin.<sup>242</sup>

Poliisilaissa mainituista poliisin toimintaa ohjaavista periaatteista ehdottomasti keskeisin on suhteellisuusperiaate. Käytettävien keinojen ja niiden aiheuttamisen haittojen tulee tällöin olla järkevässä suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Poliisilain 1 luvun 9 §:ssä käsitellään toimenpiteestä luopumista ja siirtämistä. Säännöksellä konkretisoidaan suhteellisuusperiaatteen sisältöä poliisitoiminnassa. Käytännössä se pyrkii estämään viranomaistoiminnan asianomaiselle tai sivulliselle suurempaa haittaa aiheuttavat vahingot, kun mitä toimenpiteen perustana oleva oikeudenloukkaus tai häiriö viranomaisen toimilta edellyttää. Poliisiviranomaisella on tällöin oikeus luopua toimenpiteestä, jos viranomaiselta edellytettävä toimi voi johtaa kohtuuttomiin seurauksiin suhteessa tavoiteltavaan tulokseen nähden.<sup>243</sup>

---

<sup>239</sup> HE 224/2010 vp s. 1

<sup>240</sup> HE 202/2017 vp s. 16

<sup>241</sup> HE 224/2010 vp s. 71

<sup>242</sup> PeVL 35/2018 vp s. 15

<sup>243</sup> HE 202/2017 vp s. 17

Perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen vaatimuksella viitataan siihen, että jokaisen poliisimiehen tulee tuntea keskeiset perus- ja ihmisoikeusnormit ja erityisesti ymmärtää niiden sisällön merkitys päivittäisen työn ohjaajana.<sup>244</sup> Länsimainen ihmisoikeuskäsitys onkin demokratian kanssa se tekijä, joka ehkä vahvimmin yhdistää Euroopan kansoja toisiinsa. Se antaa yhteisen arvopohjan ja yhteisen kielen näiden arvojen välisten suhteiden tarkkailussa. Toisaalta kansalliset perusoikeudet ilmentävät yhteiskunnan syvimpiä perusarvoja. Molemmat näkökannat tulisikin ottaa huomioon, kun soveltamistoiminnassa punnitaan tilanteeseen parhaiten sopivia argumentteja.<sup>245</sup> Tavallisen lain ja perus- ja ihmisoikeuksien välinen suhde konkretisoituakin ajatukseen siitä, että perus- ja ihmisoikeudet toimivat ratkaisutilanteessa myös itsenäisinä viranomaisen harkintavaltaan vaikuttavina perusteina. Ne kaventavat viranomaista velvoittavaan toimivaltasäännökseen pohjautuvaa harkintavallan alaa.<sup>246</sup> Perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen vaade sekä järjestelmän pluralistinen rakenne edellyttävät kuitenkin lain soveltajalta tietynlaista tulkinnallista aktivismia. Jos esimerkiksi lain sanamuodosta poikkeamista ei perustella automaattisesti perustuslain ylemmänasteisuudella vaan perusoikeussäännösten sisällöllä ja lainsäätämisasiakirjoista ilmenevällä lainsäätäjän tarkoituksella, perusoikeussäännösten käyttö lain sanamuodon poikkeamisen perusteena on tällöin hyväksyttävää. Tällaisen mallin tärkein etu perusoikeuksien yleisten oppien tasolla on se, että sen avulla voidaan saavuttaa koherenssi ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien vaikutustapojen välillä.<sup>247</sup>

Vähemmän haitan periaate ilmentää ajatusta poliisille viranomaisena kuuluvan vallan ja sen käytön rajoittamisesta. Vallan käyttäminen on aina mitoittava tilanteen vaatimusten mukaan niin, ettei tehtäviä suoritettaessa käytetä enempää valtaa kuin se yksittäisessä harkintatilanteessa on välttämätöntä. Tilanne on usein mahdollista ratkaista harkitsemalla erilaisia toimintavaihtoehtoja tai keinoja. Vähemmän haitan periaatteen yhteydessä on huomioitava myös tarpeellisuuden vaatimus, jota aiemmin havainnoitiin tarpeellisuuden periaatteen kautta. Toimenpiteen tarpeellisuutta voi tällöin arvioida vain poliisitoiminnan päämäärien, ei yhteiskunnan yleisen hyvän, näkökulmasta. Vähemmän haitan periaate ohjaa näin valintaa poliisitoiminnan vaatimuksia konkretisoivan keinovalikoiman suhteen niin, että valinnoista aiheutuvat haitat on pyrittävä minimoimaan. Halvin, sopivin tai oman toiminnan kannalta kätevin keino ei ole välttämättä vähemmän haitan periaatteen mukainen.<sup>248</sup> Itse toiminnan on oltava tehtävän ja sen suorittamisen kannalta välttämätöntä.

---

<sup>244</sup> Ellonen – Kekomäki – Raivola – Taiha – Välihalo 2000 s. 47

<sup>245</sup> Länsineva – Viljanen 1998 s. 30

<sup>246</sup> Metsäranta 2015 s. 144

<sup>247</sup> Scheinin 1991 s. 208–209

<sup>248</sup> LaV 12.12.2018 Lainsäädäntöneuvoksen Marko Meriniemen lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle s. 5



Tarkoitussidonnaisuuden periaate tunnetaan Suomen oikeusjärjestelmässä nimenomaan harkintavallan rajoitusperiaatteena. Tarkoitussidonnaisuuden kannalta olennaista on tällöin se, minkälaisien tarkoituksien toteuttamista varten valta määrätynlaisten hallintotoimien suorittamiseen on viranomaiselle alun perin annettu ja onko toimi siten tosiasiallisesti suoritettu näiden vai jonkin muun tarkoituksen toteuttamiseksi.<sup>249</sup> Olennaista hallinnon lainalaisuuden kannalta on tarkoitussidonnaisuuden sitominen hallinnon lainalaisuuden periaatteen (PeL 2.3 §) mukaisesti laissa olevaan toimivaltasäännökseen. Myöskään viranomaisen yleisestä toimialasta ja tehtäväpiiristä ei voida johtaa oikeutta ohittaa yksityiskohtaisemman toimivaltasäännöksen asettamia rajoja. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen lopullinen merkitys lainsoveltajan kannalta on kuitenkin riippuvainen lakiin kirjatusta muotoilusta. Hyvin laajan harkintavallan suovien säännösten osalta periaatteen rajoittava vaikutus säännöksen soveltamisalaan on käytännössä vähäisempi kuin tilanteissa, joissa jo säännöksen muotoilusta johtuu voimakkaita rajoituksia säännöksen soveltamiseen.<sup>250</sup>

Poliisilaissa yksilöityjen periaatteiden voi nähdä suojaavan oikeusjärjestyksen kokonaisuuden perusteella eräänlaisia yksilön oikeutettuja odotuksia, jotka on tarvittaessa voitava perusteluineen johtaa suoraan perustuslaista. Periaatteet ovat tällöin oikeudellista harkintaa ja yksipuolista julkisen vallankäyttöä tasapainottava ja toimivaltasäätelyyn kirjattujen valtuuksien varmentava oikeudellinen suojakerros, joka ohjaa nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen huomioimiseen yksittäisessä lainkäyttötilanteessa. Periaatteita ei siis ole perusteltua ymmärtää toisistaan erillisinä osina, vaan eräänlaisena kokonaisuutena, joka yhdessä muodostaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ohjaavan säädöskehikon osana poliisilain aineellista sisältöä, johon siviilitiedustelulaissa viitataan. Periaatteiden voi tällöin perustellusti nähdä tukevan vakiintuneen poliisikäytännön muodostumista tietoliikennetiedustelun kontekstissa, kun toimivaltaisen viranomaisen taholta harkitaan puuttumista yksilön perusoikeuksiin. Poliisilain esitöiden mukaan perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisessa merkittävä asema onkin nimenomaan lainsäädäntöön kirjatulla periaatteilla.<sup>251</sup> Poliisilakiin kirjatut periaatteet asettavat tällöin poliisille viranomaisena tiettyjä velvollisuuksia, jotka on huomioitava jokaisessa harkintatilanteessa. Poliisilain säännöksillä on myös säädöshistoriallinen yhteys hallintolaissa säädettyihin hyvän hallinnon perusteisiin. Erityisen tärkeää näiden periaatteiden noudattaminen on ollut voimakeinojen käytössä ja kansalaisten perusoikeuksiin puuttuvassa toiminnassa.<sup>252</sup>

---

<sup>249</sup> Merikoski 1968 s. 61–74

<sup>250</sup> Anttila 2010 s. 11–12

<sup>251</sup> HE 224/2010 vp s. 67

<sup>252</sup> HE 57/1994 vp s. 33

## 5. Johtopäätökset

Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa sekä siihen liittyvä monitahoinen perusoikeusrajoitusta koskeva oikeudellinen debatti perusteluineen ohjasi metodivalinnan ohella vahvasti tämän tutkielman tiedonintressiä. Johtopäätöksissä analysoidaan tutkielmassa esiintyvien tietojen pohjalta sitä, mitä tuloksia tutkimuskysymys ja eri tulokulmat tästä rajatusta aiheesta tuottivat.

Kaiken poliisitoiminnan periaatteellisena lähtökohtana on toiminnan lainalaisuus sekä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden huomioiminen yksittäisissä lainkäyttötilanteissa. Näiden vaatimusten sisällöllinen merkitys ohjaa päivittäistä poliisitoimintaa kansallisen lainsäätäjän ja yleiseurooppalaisen arvopohjan viitoittamalla tiellä. Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys yksittäisen harkintatilanteen kannalta on lähinnä se, että ne kaventavat lain sisältöön sidotun harkinnan mahdollisia katvealueita ja kaventavat, poliisilakiin kirjattujen periaatteiden ohella, ei oikeudellisen harkinnan käyttöalaa. Toinen periaatteellinen kysymys on lain sanamuodosta poikkeaminen perus- ja ihmisoikeuksien edistämisen ja turvaamisen hyväksi. Jos esimerkiksi yksittäisen säännöksen sanamuodosta poikkeamista perustellaan perusoikeussäännösten sisällöllä ja lainsäätäjän lainvalmisteluasiakirjoista ilmenevällä tarkoituksella, on tällä mallilla mahdollisuus saavuttaa yhtenäisempi vaikutus yksittäisessä harkintatilanteessa perus- ja ihmisoikeuksien vaikutustapojen välillä, kun mitä se pelkästään perusoikeussäännösten hierarkkisen ylemmänasteisuuden perusteella on.<sup>253</sup> Asia on merkittävä, koska yksittäisessä harkintatilanteessa voidaan aina tarkemmin analysoida perusoikeussuojan toteutumista, kun yleisellä tasolla lakeja säädettäessä. Poliisi ei kuitenkaan tulkinnassaan voi mennä toimivaltasäätelyn ulkopuolelle niin, että rajoituksia viedään pidemmälle perusoikeuksiin vedoten, vaan tulkinnallista aktivismia voi harjoittaa vain perus- ja ihmisoikeuksien edistämisen ja turvaamisen nimissä. Tietoliikennetiedustelua koskeva toiminta onkin periaatteellisella tasolla haasteellinen perus- ja ihmisoikeuksien edistämisen ja toteuttamisen kannalta. Haasteena ovat toiminnan rikosperusteisuudesta irronnut uhkalähtöisyys ja siihen liittyvä tekninen toteutus, joka perusratkaisultaan perustuu kaiken metatiedon keräämiseen rajatussa verkon osassa, rajattuna aikana ja rajatuin hakuehdoin toteutettuna. Tällöin oleellisinta on tiedustelutarpeen välttämättömyys ja toimivaltasäätelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus, joiden konkreettista merkitystä on lainsäätäjän taholta pohdittu perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusedellytysten tuottaman tulkintakehikon puitteissa.

---

<sup>253</sup> Scheinin 1991 s. 208–209

Rajoitusedellytykset tuottavat perusteet lain sisällön ja laadun arvioinnille. Ne toimivat tällöin itse oikeuden maailman sisäisenä kriteeristönä sille, mikä tuottaa pohjimmiltaan poliittisen lainsäädäntöhankkeen oikeudenmaailmaan ankkuroitavan oikeutuksen. Näitä kriteereitä vasten tietoliikennetiedustelua koskevaa lainsäädäntöä on punnittu ja muotoiltu siten, että ne täyttävät modernin oikeusvaltion lainsäädännölle edellytettävät tunnusmerkit. Näistä kriteereistä voivat näin ollen hyötyä myös muut tulkintaratkaisuja tekevät tahot, joiden tarkoituksena on lain sisällön tulkinta ja hahmottaminen osana laajempaa systemaattista kokonaisuutta. Itse perustuslakivaliokunnan lausunnot ovat kuitenkin aikaan sidottuja. Tuomioistuimien ratkaisujen kautta lainsäädännön tulkintaan löytyy uusia kiinnekohtia, joiden kautta lain suhdetta verrattuna yhteiskunnalliseen kehitykseen ja kansainvälisen oikeudellisen vuorovaikutuksen lisääntymiseen voi osaltaan hahmotella. Toisaalta kansallinen turvallisuus ja sen määrittely vaatii nimenomaan demokraattista legitimitettä, sillä suojattavina oikeushyvinä ovat kaikkien lainkäyttöalueella olevien perus- ja ihmisoikeudet sekä itsenäisen valtion olemassaolo. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että Suomen on kyettävä tehokkaasti havaitsemaan ja torjumaan kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia EIS:n ja EIT:n määrittämän tulkintakehyksen puitteissa. Tällöin EIT on tulkintakäytännössään tavallaan hyväksynyt sen, että on olemassa kansallista lainsäädäntöä, jota tarvitaan demokraattisen yhteiskunnan toiminnan ja sitä kohtaavien uhkien suojaksi. Suomi kuitenkin poikkea monista muista maista siinä, että Suomessa ei ole perustuslakituomioistuinta. Paine on tällöin perustuslakivaliokunnalla, kun sen on pyrittävä asiantuntijoita hyväksikäyttäen ennakoimaan ja määrittämään perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamiseen liittyvät mahdolliset sudenkuopat. Tietoliikennetiedustelua koskevan siviilitiedustelulain kohdalla on syytä tiedostaa myös lähtötilanne, josta lakia ja sen sisältöä lähdettiin muokkaamaan. EIT:n mukaan viranomaisen ei tosiasiallisesti tarvitse käsitellä viranomaisen keräämiä tietoja, vaan yksityiselämään puuttumiseksi on katsottava jo se, että viranomaisen kerää ja tallentaa niitä myöhempää käyttöä varten<sup>254</sup>. Perustuslakivaliokunta painottaakin tätä hallituksen esityksessäkin (HE 202/2017 vp) omaksuttua lähtökohtaa tietoliikennetiedustelun säätämisen osalta<sup>255</sup>. Lainsäätäjä on näin osaltaan arvioinut siviilitiedustelua koskevaa lainsäädäntökokonaisuutta pääosin edellä mainitusta lähtökohdasta käsin, jonka voi osaltaan nähdä ratkaisevasti vaikuttaneen niihin näkökulmiin, jotka korostuvat lainsäätäjän tietoliikennetiedustelua koskevassa pohdinnassa. Konkreettisesti tämä seikka näkyy muun muassa siinä, että Suomi useiden muiden maiden tiedustelukäytännöistä poiketen päätyi kieltämään varsinaista viestinnän sisältöä koskevien hakuehtojen käytön.

<sup>254</sup> S and Marper v. The United Kingdom 4.12.2008, no 30562/04 ja 30566/04, kohta 85

<sup>255</sup> PeVL 35/2018 vp s. 7

Meta- tai tunnistetieto ja siihen liittyvä tiedon merkittävyys on kuitenkin tulkinnan kannalta haasteellinen yhtälö, sillä ajallisesti rajatun ja jatkuvasti kasaantuvan tunnistetietomassan pohjalta on mahdollisuus tehdä hyvinkin yksityiskohtaisia päätelmiä muun muassa yksilöiden ominaisuuksista, kuten poliittisista, yhteiskunnallisista tai taloudellisista suhteista sekä laatia hyvinkin tarkkoja olettamuksia, jopa viestinnän varsinaisesta ydinsisällöstä. Käytännössä metatiedot sallivat sosiaalisten verkostojen kartoituksen, sijainnin seurannan ja käsityksen siitä, kehen henkilö on vuorovaikutuksessa. EIT:n oikeustapauksessa esiintyvän NSA:n analyytikon mukaan metatiedot voivat käytännössä paljastaa kaiken jonkun tietyn yksilön elämästä ilman puuttumista varsinaisen viestin sisältöön<sup>256</sup>. Viestin varsinaista sisältöä koskeva tiedustelukielto oli Suomelta vahva kannanotto, mutta tosiasiasa pääpaino asettuu nimenomaan tapauskohtaiseen tiedustelutarpeen objektiivisten perusteiden välttämättömyyden arviointiin.

Suorien yksilöön kohdistuvien vaikutusten lisäksi tietoliikenteeseen kohdistuvalla tiedustelutoiminnalla on myös välillisiä vaikutuksia ihmisoikeuksien toteutumiseen. Näitä epäsuoria yksilöön kohdistuvia vaikutuksia kuvataan termillä tukahduttava vaikutus. Termillä tarkoitetaan yksilön tietoista luopumista tiettyjen asioiden tekemisestä, mikäli hän epäilee kuuluvansa tai mahdollisesti joutuvansa sähköisen viestinnän metatietojen osalta tarkkailun alle. Kyse ei ole tarpeesta salata tiettyjä asioita, vaan halusta päättää itse siitä, kenelle nuo tiedot kuuluvat ja kenen kanssa ne tulisi jakaa.<sup>257</sup> Tällöin vaikutusten merkittävyyden arviointi, kuten kansallinen lainsäätäjä asian näkee, on välttämättömyyden ohella yksi merkittävimmistä tekijöistä, jos lähtökohtana on yksilön suojaaminen viranomaisten tarkkaan rajatulta tietojen keräämiseltä ja tallentamiselta. Samalla on pohdittava myös teknologisen kehityksen suhdetta tallennettuun tietoon. Tekoäly, ohjelmistot ja tietokoneiden laskentateho kuitenkin kasvavat kaiken aikaa ja tämä merkitsee myös sitä, että esimerkiksi nykyisin käytössä olevilla salausmenetelmillä suojatut tunnistetiedot, kuten paikkatiedot tai oikeat IP-osoitteet ja DNS-tiedot, tai varsinaiset tiedot itse salausohjelmien käytöstä voivat tulevaisuudessa olla paremmin tiedusteluviranomaisten hyödynnettävissä, kun ohjelmat, budjetit ja tiedusteluyhteistyö ajan saatossa kehittyvät. Lainsäädännön on siis seurattava aikaansa, hyvässä ja pahassa. Mikäli tietoliikennetiedustelua koskevaa siviilitiedustelulakia kuitenkin tulkitaan rajoitusedellytysten muodostaman systeemisen lainsäätäjän tulkintakehikon kautta, yksiselitteisenä lähtökohtana näyttää olevan harkinnan pohjana oleva uhkalähtöisyys,

---

<sup>256</sup> Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta 13.9.2018, no 58170/13, kohta 301

<sup>257</sup> UaV 9.5.2018 professori Martin Scheinin lausunto ulkoasianvaliokunnalle s. 2

rajoituksen sallittavuuteen ja toimivaltuuksien perusteluihin liittyvä välttämättömyys sekä lainsäädännön täsmällisyys ja tarkkarajaisuus. Yksittäisessä lainkäyttö- ja harkintatilanteessa tulkinnallista aktivismia harjoittavan Suojelupoliisin kannalta katsottuna lainsäätäjän toimivaltasääntelyyn sisällyttämä viesti on tällöin harvinaisen selvä. Tietoliikennetiedustelumenetelmien käytön on oltava yksittäistapauksissa ehdottoman välttämätöntä sekä mahdollisimman kohdennettua ja rajattua niin, ettei tietoliikennetiedustelutoiminnalla tarpeettomasti puututa tehtävän kannalta ulkopuolisten henkilöiden luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Tämä suoja-ala kattaa myös kaikenlaisen etnisen profiloinnin ja tarkentaa tietoliikennetiedusteluun tiedustelumenetelmänä liittyviä periaatteellisia kysymyksiä, joista merkittävin on kaiken tunnistetietomassan kerääminen rajatussa verkon osassa eli niin sanotun myötävirtamenetelmän käytön tietoliikennetiedustelussa. Tällöin on huomioitava se, että sääntelyn täsmällisyydellä ja tarkkarajaisuudella on merkittävä arvo myös eräänlaisena arviointiperusteena, kun tiedustelutarvetta aletaan punnitsemaan kansallinen turvallisuuden nimissä. Lisäksi on huomioitava se, että tiedustelulainsäädäntöä on luettava ja tulkittava kokonaisuutena. Esimerkiksi hakuehtoja koskeva pykälä on eräänlainen optimointikäsky, joka asettuu kontekstiinsa muiden säädösten ja erityisesti välttämättömyysvaatimuksen kautta.

Toinen merkittävä ja huomion arvoinen tekijä on EIT:n tulkintakäytännön kehitys ja kansallinen seuranta tiedustelulakien vaikutuksista. EIT ei suoraan muotoile kansallisen lainsäädännön sisältöä, mutta se valvoo ja ohjaa oikeusvaltiollisuutta jäsenvaltiossa. Sen käyttämien tulkintaperusteiden perusteella muotoiltu lainsäädäntö täyttää ylikansalliset kriteerit ja tuo kansallisen lainsäädännön vuorovaikutukseen kansallisvaltioiden rajat ylittävien ihmisoikeuksien kanssa.

Mikään ihmisen luoma ei kuitenkaan ole virheetön. Se mikä näyttää tällä hetkellä hyväksyttävältä, saattaa tulevaisuudessa tarkentua ja muuttua monien eri osatekijöiden vaikutuksesta. EIT:n viesti kansalliselle lainsäätäjälle onkin selvä. Kun tietoliikennetiedusteluun tarvittavaa järjestelmää muodostetaan, on harkintavalta kansalliseen turvallisuuteen liittyen laaja. Sen sijaan harkintavallan määrä kapenee, kun luodun järjestelmän puitteissa puututaan luottamuksellisen viestin suojaan.<sup>258</sup> Tiedustelulakipaketille tunnuksenomaista onkin osittain se, että ilmiselvää tulkinnallista ristiriitaa kansallisen lainsäädännön ja ihmisoikeussääntelyn välillä ei käytännössä ole, sillä EIT:n oikeuskäytäntö ja Huvlig/Kruslin -testi kiteyttää ne kriteerit, joiden pohjalta kansallista sääntelyä on työstettävä, että se täyttää EIT:n asettamat vaatimukset salaisten tiedonhankintajärjestelmien sääntelyn osalta. Huvlig/Kruslin -testin soveltamisessa lienee kuitenkin syytä huomioida se,

---

<sup>258</sup> Professori Jukka Viljasen lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 6.8.2018 asiassa Perustuslain 10 §:n tarkastaminen ja kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet s. 2–3

että EIT:n tulkinta suhteessa testin kriteereihin saattaa käsiteltävien oikeustapauksien ja ajan saatossa itsessään muuttua. Suojelupoliisin toiminnan osalta on huomioitava myös tietyt toimivaltasääntelyyn kirjatut perusteet, jotka vaikuttavat nimenomaan suhteellisuuden tapauskohtaiseen hahmottamiseen. On siis mietittävä tarkoin sitä, mitkä tiedustelumenetelmät ja keinot käyttää niitä aiheuttavat mahdollisimman vähäisen puuttumisen luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, onko tiedustelumenetelmien käyttö tarkoituksenmukaista tilanne ja toimintavaihtoehdot huomioiden ja onko muilla tiedustelumenetelmillä mahdollista saavuttaa sama operatiivinen hyöty ja tavoiteltava tulos, kun tietoliikennetiedustelua käytettäessä on. Kyseessä on siis häiriön syvyyden ja erityisesti sen laajuuden tasapainottaminen suhteessa lainsäädännössä asetettuihin tavoitteisiin. Lähestymistapaa voi pitää perusteltuna erityisesti silloin, kun tarkoituksena on turvata mahdollisimman hyvin tehtävän kannalta ulkopuolisten henkilöiden luottamuksellisen viestin suoja.

Demokraattisessa oikeusvaltiossa harjoitettavan tietoliikennetiedustelun menestyksellisen toteuttamisen osalta lienee selvää myös se, että tiedusteluviranomaisia velvoittava oikeudellinen viitekehys on pidettävä mukana tiedustelutekniikan ja yhteiskunnan kehityksessä. Lainsäädännön tulee elää ajassaan siten, että se palvelee niin viranomaisten kuin demokraattisen oikeusvaltionkin tarpeita. Yksilöllä on oikeus turvalliseen ja vakaaseen yhteiskuntaan. Tämä edellyttää luottamusta ja ennakoitavuutta viranomaistoimintaa kohtaan. Toiminnan on siis oltava lainalaista sekä välttämätöntä yksittäisissä harkintatilanteissa. Tällöin myös toimintaympäristön yleinen kehitys asettaa toiminnalle tietyt vaatimukset. Suojelupoliisin arvion mukaan Suomea vastaan kohdistuva vieraiden valtioiden tiedustelu tulee jatkumaan laajamittaisena myös lähivuosina. Yksittäisiin toimijoihin ja pienryhmiin korreloitava terrorismin uhka puolestaan säilyy lyhyellä aikavälillä neliportaisella asteikolla mitattuna tasolla kaksi, eli se on kohonnut. Kyberympäristöön kohdistuva kansallisen turvallisuuden uhka saattaa puolestaan vaikuttaa yleisesti päätöksentekoon ja kaventaa näin Suomen toimintavapautta. Valtiollisten toimijoiden valmius käyttää voimakkaitakin hybridivaikuttamisen keinoja tavoitteidensa edistämiseksi säilyy siis korkeana. Toisaalta länsimaiden panostus hybridivaikuttamisen torjuntaan vähentää osaltaan siitä aiheutuvaa uhkaa. Kansantalouden kannalta keskeisten yritysten tulos perustuu puolestaan tekniseen kehitystyöhön. Suomen kilpailukyky rapautuu, jos kilpailevat yritykset saavat oman valtiokoneistonsa tuella anastettua suomalaisten yritysten työn tulokset. Yhteiskunnan häiriötön toiminta perustuu siis tietoon, sen oikea-aikaiseen saatavuuteen ja eheyteen.<sup>259</sup>

---

<sup>259</sup> Supo, kansallisen turvallisuuden katsaus 5.12.2019 s. 2–4

Kolikolla on kuitenkin aina myös kääntöpuolensa. Tietoliikennetiedustelutoiminnan osalta euron kolikossa usein esiintyvää joutsenta edustaa tällöin dollarin, ruplan tai yanin vastaava kuva. Suojelupoliisi kiinnittää osaltaan huomiota nimenomaan Kiinan ja Venäjän intresseihin Suomessa. Yhtälöä ei voi kuitenkaan käsittää ilman sitä tosiasiaa, että Suomi ja suurin osa äskettäin tietoliikennetiedustelulain säätäneistä suvereneista länsimaiset arvot omaavista oikeusvaltioista tekee tavalla tai toisella yhteistyötä Yhdysvaltojen tiedustelukoneiston kanssa. Tällöin ei voida täysin sulkea pois mahdollisuutta, että yhteistyökumppanin toteuttama tiedustelumenetelmien käyttö saattaa loukata ihmisoikeuksia. Esimerkiksi NSA:lla on käytännössä rajaton pääsy tarkkailla, tallentaa ja kerätä tietoverkoissa liikkuvaa tietoa maailmanlaajuisesti. Tällöin on huomioitava se, että mikään Yhdysvaltain laki tai asetus ei estä NSA:n toimia, jotka kohdistuvat myös ulkomaalaisiin.<sup>260</sup>

Suomessa Yhdysvaltojen tiedustelupalvelun konkreettinen toiminta voidaan yksittäistapauksessa korreloida alaikäisen pojan islamististen fantasioiden ruokkimiseen Lahden 2017 MM-kisojen yhteydessä. Tapauksessa yhdysvaltojen tiedusteluviranomaiset olivat olleet yhteydessä poikaan Torverkon keskustelupalstalla ja itse aktiivisesti ruokkineet ja yllyttäneet tämän halua terroristisen teon toteuttamiseksi. Nämä kyseenalaisin keinoin saanut tiedot oli keskustelujen jälkeen annettu Suomen viranomaisille, jotka omilla toimillaan estivät terroristisen teon eskaloitumisen.<sup>261</sup> Tämän kaltainen toiminta osoittaa osaltaan sen, että Suomen kaltaisessa oikeusvaltiossa todella tarvitaan selkeät kriteerit verkossa toteutettavan tiedustelutoiminnan ohjaamiseen. Nykyinen voimassaoleva lainsäädäntö antaakin selkeän kuvan siitä, ettei Suomen viranomainen voi kansallisen turvallisuuden nimissä ja harkintavallan puitteissa voi tehdä mitä tahansa. Tämän käsityksen puitteissa myös 3-luokan tiedusteluyhteistyölle asettunee tietyt raamit. Jos laki ymmärretään muodollisena käsitteenä, pitää se sisällään lakia alemman arvoiset säädökset ja kirjoittamattoman lain, joka tarkoittaa usein tuomarin tai viranomaisen muodostamaa tapauskohtaista käsitystä lain sisällöstä. Suomessa ja EIT:n oikeuskäytännössä laki kuitenkin ymmärretään nimenomaan aineellisena käsitteenä, joka tarkoittaa kirjoitettua lakia. Laki elää tällöin tuomioistuimen tulkintakäytännön kehityksen mukaan, mutta se ei vaihtelee tapauskohtaisesti ja kulloisenkin tilannekohtaisen akuutin tarpeen mukaan, vaan muutoslinjat ja tarpeet ovat tarkoin harkittuja ja punnittuja. Näin se osaltaan turvaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen lainalaisessa viranomaistoiminnassa, jonka ydin muodostuu kirjoitetusta lainsäädännöstä ja perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta.

---

<sup>260</sup> Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta 13.9.2018, no 58170/13, kohta 407

<sup>261</sup> mtvuutiset.fi, saatavilla: <https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/krp-vahvistaa-mtv-n-tiedot-lahden-mm-kisoihinsuunnitellusta-terrori-iskusta-mutta-vaikenee-yhdesta-seikasta-ei-voi-julkisesti-puhua/7553418>

Siviileihin kohdistuvan tietoliikennetiedustelun harkintakriteerejä on tässä tutkielmassa hahmotettu perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen, perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusedellytysten vaikutusten ja tietoliikennetiedustelua koskevan siviilitiedustelulainsäädännön kautta. Poliisille viranomaisena kuuluva velvollisuus kunnioittaa, suojella ja toteuttaa päivittäisessä työssään perus- ja ihmisoikeuksia on kokonaisuudessaan haastava tehtävä. Tulkinnan lähtökohtana on aina toimivaltasääntelyyn kirjattu täsmällinen ja tarkkarajainen toimintavaihtoehto, mutta lain ja tilanteen niin mahdollistaessa, on poliisilla käytettävissään myös toimivaltasäännökseen kirjattua toimintavaihtoehtoa lievempiä keinoja, jonka ytimessä on nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksien huomioiminen tilanteen vaatimalla tavalla. Tutkimuskysymys alakysymyksineen on mahdollistanut tämän tutkielman puitteissa hahmottamaan sen, mitä perus- ja ihmisoikeuksien tapauskohtainen huomioiminen edellyttää tietoliikennetiedustelua harjoittavalta viranomaiselta ja mitä sisällöllisiä vaateita se edellyttää lainsäädännöltä. Näistä kahdesta seikasta on kyse, kun puhutaan siviileihin kohdistuvan tietoliikennetiedustelun käyttöön ja harkintaan liittyvien kriteerien hahmottamisessa tapauskohtaisesti.

Tässä työssä on pyritty myös hahmottamaan yleisiä kriteerejä tietoliikennetiedustelun käytölle, joiden kautta voi hahmottaa tietoliikennetiedustelun tilannekohtaisia vaatimuksia ja niille asettuvia haasteita. Aineiston ja sen analysoimisen tuloksena voi hahmottaa kolme erilaista kriteeriä, jotka ovat olennaisessa osassa jokaisessa tietoliikennetiedustelun käyttöä koskevassa harkintatilanteessa. Ensimmäiseksi on huomioitava se, tuottaako tietoliikennetiedustelu ja siinä käytettävät hakuehdot käyttökelpoista tiedustelutietoa yksilöllisessä tilanteessa, jossa olosuhdetekijät ovat aina yksilöllisiä. Toinen huomionarvoinen seikka on se, pystytäänkö yksittäisessä tilanteessa minimoimaan tietoliikennetiedustelun kielteiset vaikutukset sivullisten luottamuksellisen viestin suojaan. Kolmantena ja kenties tärkeimpänä seikka tulee huomioitavaksi se, mikä vaikutus tietoliikennetiedustelun käytöllä yksittäisessä tilanteessa on kansalliseen turvallisuuteen ja mitkä ovat sen suorat ja epäsuorat vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin.