

Luottamuksellisen viestin suojan rajoittaminen kansallisen turvallisuuden turvaamiseksi sotilastiedustelulaissa

Luottamuksellisen viestin suojan ja kansallisen turvallisuuden tulkinta hallituksen esityksissä
HE 203/2017 vp ja VN/10644/2024

Kriisi- ja valmiuslainsäädännön erikoistumisjakso
ON-opinnäytetyö

Laatija:
Miia Keskinarkaus

29.04.2026

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

ON-työ / Tutkielma

Oppiaine: Kriisi- ja valmiuslainsäädäntö

Tekijä(t): Miia Keskinarkaus

Otsikko: Luottamuksellisen viestin suojan rajoittaminen kansallisen turvallisuuden turvaamiseksi sotilastiedustelulaissa – luottamuksellisen viestin suojan ja kansallisen turvallisuuden tulkinta hallituksen esityksissä HE 203/2017 vp ja VN/10644/2024

Ohjaaja(t): Antti Aine

Sivumäärä: 20 sivua

Päivämäärä: 29.04.2026

Tutkielman aiheena on luottamuksellisen viestin suojan ja kansallisen turvallisuuden välinen systematiikka sotilastiedustelulaissa ja sen uudistuksessa. Tutkielmassa on tarkoitus selvittää, miten luottamuksellinen viestin suoja ja kansallinen turvallisuus suhteutuvat toisiinsa. Lisäksi tarkastella, millaisia perusteluita hallituksen esityksissä annetaan suojan heikentämiseksi kansallisen turvallisuuden hyväksi. Lopulta tarkastellen, onko rajoittaminen riittävän perusteltua.

Tutkielma on oikeusdogmaattinen. Tutkielmassa on tulkittu, systematisoitu ja selvitetty sotilastiedustelulakia ja sen uudistusesitystä kansallisessa sääntelykehikossa. Erityisesti huomioidaan perusoikeudelliset lähtökohdat, kuten perusoikeuksien rajoitusedellytykset ja perustuslain 10§. Tutkimusaineistona on hyödynnetty lainsäädäntöä, oikeuskirjallisuutta, medialähteitä, hallituksen esityksiä sekä perustuslakivaliokunnan lausuntoja ja mietintöjä.

Suomen turvallisuusympäristön muutoksesta johtuen kansallinen turvallisuus on ajankohtainen aihe. Käsitteen laaja-alaisuudesta ja sen kytkennästä poliittiseen keskusteluun seuraa, että sen määrittäminen tarkkarajaisesti on vaikeaa. Sen sijaan luottamuksellisen viestin suoja ilmenee perustuslaissa ja sen rajoittamisperusteita on tarkasteltu tarkemmin muun muassa voimassa olevan sotilastiedustelulain valmistelussa. Suojan ja kansallisen turvallisuuden systematiikka on jännitteinen.

Perustellut päätelmät osoittavat, että sotilastiedustelulain uudistuksessa kansallisella turvallisuudella pyritään rajoittamaan entisestään luottamuksellisen viestin suojaa riittämättömin perustein. Esityksessä ei esitetä rajoittamisesta seuraavia myönteisiä vaikutuksia uskottavasti, eikä kielteisiä vaikutuksia huomioida lähes ollenkaan. Esityksen sisältö näyttäytyy ristiriitaisena aiempiin perustuslakivaliokunnan kannanottoihin nähden. Uudistusta ei tulisi sellaisenaan viedä eteenpäin. Muutoin herää kysymys, voidaanko myös jatkossa kansalliseen turvallisuuteen vedoten kevyin perustein rajoittaa yksilön perusoikeuksia – luottamuksellisen viestin suojaa.

Avainsanat: sotilastiedustelu, sotilastiedustelulaki, luottamuksellisen viestin suoja, kansallinen turvallisuus, perusoikeusrajoitukset

Sisällys

Lähteet.....	VI
Lyhenteet	VIII
1 Johdanto	1
1.1 Tutkimusaiheen tausta	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja aiheen rajausta	3
1.3 Tutkimuksen rakenne	4
2 Luottamuksellisen viestin suoja ja kansallinen turvallisuus	5
2.1 Suomen perustuslaki 10§ ja luottamuksellisen viestin suojan rajoittaminen sen mukaisesti.....	5
2.2 Kansallisen turvallisuuden ja sen vakavan uhan määritelmät	6
2.3 Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja luottamuksellisen viestin suojan rajoittamisen lähtökohdat.....	8
3 Voimassa olevan sotilastiedustelulain (HE 203/2017 vp) ja sen uudistuksen (VN/10644/2024) esityksien tarkasteleminen.....	11
3.1 HE 203/2017 vp – Keskeiset tavoitteet, kansallinen turvallisuus ja luottamuksellisen viestin suojan rajoittamisedellytykset	11
3.2 VN/10644/2024 – Keskeiset tavoitteet ja muutokset	14
3.3 Luottamuksellisen viestin suojan rajoittamisen tarkasteleminen sotilastiedustelulain uudistuksessa	15
3.4 Voimassa olevan sotilastiedustelulain ja sen uudistuksen esitysten perusteluiden arviointi.....	17
4 Johtopäätökset.....	19

Lähteet

Kirjallisuus

Hirvonen, Ari. Mitkä metodit?: opas oikeustieteen metodologiaan. Helsingin yliopisto. 2011.

Lohse, Mikael – Viitanen, Marko. Johdatus tiedusteluun. Alma Talent Oy. 2019.

Määttä, Tapio (toim.) – Tolvanen, Matti – Väättä, Ulla – Kolehmainen, Antti – Myrsky, Matti – Keinänen, Anssi. Oikeudellisen ajattelun perusteita. Oikeustieteiden laitos Joensuu. 2012.

Ojanen, Tuomas. Perusoikeusjuridiikka. Unigrafia Oy. 2020.

Scheinin, Martin – Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka. Perusoikeudet. Alma Talent Oy. 2005.

Viljanen, Veli-Pekka. Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Talentum. 2001.

Widlund, Joonas. Kansallinen turvallisuus: vapauden ehto vai rajoitus? Oikeus 02/2020.

Widlund, Joonas – Paasonen, Jyri. Kansallisen turvallisuuden käsite: oikeutta vai politiikkaa? Edilex 2021/44.

Virallislähteet

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

HE 203/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Oikeusministeriön julkaisu luottamuksellisen viestin salaisuudesta. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 41/2016.

Perustuslaki 731/1999

PeVL 36/2018 vp. Valiokunnan lausunto PeVL 36/2018 vp – HE 203/2017 vp.

PeVL 76/2018 vp. Valiokunnan lausunto PeVL 76/2018 vp – HE 203/2017 vp.

PeVM 4/2018 vp. Valiokunnan mietintö PeVM 4/2018 vp – HE 198/2017 vp.

Puolustusvoimat: sotilastiedustelun julkinen katsaus. PunaMusta Oy. 2021.

Puolustusvoimat: sotilastiedustelun julkinen katsaus. PunaMusta Oy. 2025.

Sotilastiedustelusta annettu laki, sotilastiedustelulaki 590/2019

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta. Valtioneuvoston julkaisuja 2025:85.

VN/10644/2024. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Medialähteet

Hara, Jyrki. Sotilastiedustelu saisi urkkia viestien sisältöä uuden lain myötä – puolustusministeri Häkkänen rauhoittelee huolia. 28.11.2025. (Luettu 23.02.2026)

<https://yle.fi/a/74-20196496>

Honkonen, Juha. IL: Sotilastiedustelulaille kovaa kritiikkiä. Etelä-Suomen Sanomat. 25.01.2026. (Luettu 23.02.2026)

<https://www.ess.fi/uutissuomalainen/9160945>

Jantunen, Salla. Asiantuntija varoittaa tiedusteluvaltuuksien nopeasta kasvattamisesta: "Seurauksia on vaikea ennakoida". Yle Uutiset. 21.01.2026. (Luettu 23.02.2026)

<https://yle.fi/a/74-20204187>

Nikula, Sanna – Pulli, Minna. Oikeuskansleri arvioi: Sotilastiedustelulaki vaatii vielä jatkovalmistelua. Keskisuomalainen. 09.01.2026. (Luettu 23.02.2026)

<https://www.ksml.fi/uutissuomalainen/9124595>

Muut lähteet

Tiedustelulakikokonaisuus eteni eduskunnan käsiteltäväksi. Oikeusministeriö. 25.01.2018. (Luettu 09.02.2026)

<https://oikeusministerio.fi/-/194055633/tiedustelulakikokonaisuus-eteni-eduskunnan-kasiteltavaksi>

Lyhenteet

HE	Hallituksen esitys
Nato	North Atlantic Treaty Organization, Pohjois-Atlantin liitto
PeV	Perustuslakivaliokunta
PL	Perustuslaki (731/1999)
STL	Sotilastiedustelulaki (590/2019)

1 Johdanto

1.1 Tutkimusaiheen tausta

Suomessa tiedustelutoimintaa koskevaa sääntelyä ei ollut ennen tiedustelulainsäädännön kokonaisuuden voimaantuloa vuonna 2019. Kokonaisuuden keskiössä olivat sotilastiedustelulain lisäksi siviilitiedustelulaki, tiedusteluvalvontalaki ja perustuslaki.¹ Ennen sotilastiedustelulakia kyse oli tiedustelun sijaan rikostorjunnasta, joka käytännössä nähtiin puutteellisenä esimerkiksi uhkien havaitsemiskyvyn ja viranomaisten toimivaltuuksien osalta.²

Sotilastiedustelulaki alun perin säädettiin vastaamaan yhä paremmin turvallisuusympäristön uhkiin ja täyttämään lainsäädännön puutteet.³ Tiedustelu kytkeytyy kansallisen turvallisuuden käsitteeseen,⁴ mikä osaltaan johtaa kansallisen turvallisuuden intressin vaikuttamiseen lain taustalla. Sotilastiedustelulailla voidaan vastata niin kansalliseen kuin Suomen ulkopuolelta tulevaan uhkaan. Sotilastiedustelulla käytännössä tarkoitetaan puolustusvoimien harjoittamaa seuranta- ja tiedonhankintaa, analysointia ja raportointia, jonka tavoitteena on turvallisuuden ylläpitäminen ja uhkien torjunta. Sotilastiedustelulaissa päätettiin säätää muun muassa sotilastiedustelun kohteista ja tiedustelutoiminnan periaatteista sekä toiminnan ohjauksesta ja sisäisestä valvonnasta.⁵

Sotilastiedustelulain taustalla vaikuttaa Suomen turvallisuusympäristön perustavanlaatuinen ja pitkäkestoinen muutos.⁶ Suomen näkökulmasta keskeisinä vaikuttavina turvallisuusympäristön muutoksina ovat muun muassa Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa, Venäjän lisääntynyt sotilaallinen toiminta, Suomen Nato-jäsenyys ja lisääntynyt hybridivaikuttaminen.⁷ Globaaleina muutoksina esimerkiksi teknologian kehitys, uudet toimintaympäristöt sekä maailmanpoliittiset jännitteet ja suurvaltakilpailu.⁸ Tällä hetkellä

¹ Oikeusministeriö. 2018.

² HE 203/2017 vp. s. 86, 124-125.

³ Widlund. 2020. s. 136, 140.

⁴ PL 10.4§; Widlund – Paasonen. 2021. s. 5-6; Widlund. 2020. s. 135-136.

⁵ STL; HE 198/2017 vp. s. 12-13.

⁶ Valtioneuvoston selonteko 2025:85. s. 8; VN/10644/2024. s. 7.

⁷ Valtioneuvoston selonteko 2025:85. s. 8; Sotilastiedustelun julkinen katsaus. 2025. s. 8-10, 13; VN/10644/2024. s. 10-11.

⁸ Sotilastiedustelun julkinen katsaus. 2021. s. 8, 30.

sotilastiedustelulakia uudistetaan, jotta se pysyy turvallisuusympäristön ja uhkien muutoksesta huolimatta ajantasaisena.⁹

Sotilastiedustelulain uudistuksen on tarkoitus tulla voimaan 1.6.2026.¹⁰ HE-luonnos on saanut osakseen kritiikkiä, sillä muun muassa ylimmät laillisuusvalvojat ovat osoittaneet luonnoksessa esiintyviä puutteita.¹¹ Kritiikki on pääasiassa kohdistunut luonnoksessa esiintyvään puutteelliseen perus- ja ihmisoikeusarviointiin sekä kansalaisten perusoikeuksien rajoittamiseen puutteellisin perustein.¹² Toisaalta poliittiset päättäjät pitävät riskinä esimerkiksi kansallisen turvallisuuden intressin vaarantumisen, mikäli uudistus ei sellaisenaan toteudu.¹³ Täten uudistus on kritiikin lisäksi saanut osakseen myös kannatusta. HE-luonnoksen lausuntokierros päättyi tammikuussa 2026.¹⁴

Luonnoksen muutosehdotuksilla puututaan yksilön perusoikeuksiin, kuten luottamuksellisen viestin suojaan.¹⁵ Luottamuksellisen viestin suojan rajoittaminen perustuu kansallisen turvallisuuden turvaamiseen. Sitä turvataan esityksessä muun muassa paremmalla tunnistamisella, ennaltaehkäisyllä ja torjunnalla niin fyysisessä kuin kybermaailmassa.¹⁶ Luottamuksellisen viestin suojan rajoittaminen on mahdollistettu jo voimassa olevan sotilastiedustelulain hallituksen esityksessä,¹⁷ mutta uudistusluonnoksessa tavoitellaan vielä pidemmälle menevää rajoittamista. Uudistuksen rajoitukset sisältävät esimerkiksi luottamuksellisen viestin suojan ydinalueeseen puuttumisen ja yksityishenkilön viestin sisällön tiedustelun ilman ilmoitusvelvollisuutta.¹⁸

Tutkimusaiheen systematiikkaan liittyvät sotilastiedustelulain ja sen uudistuksen lisäksi myös taustalla olevien rajoitusedellytysten punninta. Toisaalta tarkemmin luottamuksellisen viestin suojan perusoikeudellinen tarkastelu perustuslain ja sotilastiedustelulain näkökulmista. Keskeisenä kysymyksenä, kuinka pitkälle voidaan mennä luottamuksellisen viestin suojan rajoittamisessa kansallisen turvallisuuden hyväksi.

⁹ VN/10644/2024, s. 6, 10.

¹⁰ VN/10644/2024.

¹¹ Honkanen. 2026; Jantunen. 2026; Nikula – Pulli. 2026.

¹² Jantunen. 2026; Nikula – Pulli. 2026.

¹³ Hara. 2025.

¹⁴ VN/10644/2024.

¹⁵ PL 10.2§, luottamuksellisen viestin suojan, mukaan ”kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton.”

¹⁶ VN/10644/2024, s. 10.

¹⁷ HE 203/2017 vp.

¹⁸ Jantunen. 2026; Nikula – Pulli. 2026.

1.2 Tutkimuskysymykset ja aiheen raja

Tutkimuksessa tarkastellaan pääkysymyksinä: 1) Miten luottamuksellisen viestin suoja ja kansallinen turvallisuus suhteutuvat toisiinsa sotilastiedustelulain hallituksen esityksissä? 2) Miten luottamuksellisen viestin suojan rajoittamista kansallisen turvallisuuden turvaamiseksi perustellaan? 3) Onko erityisesti uudistuksen esitysluonnoksessa laajempi luottamuksellisen viestin suojan rajoittaminen riittävän perusteltua?

Tutkimuksen apukysymyksinä: 1) Miten perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä on arvioitu? 2) Miten PL 10.4§ on arvioitu?

Tutkimuksen metodi on oikeusdogmaattinen, eli lainopillinen, jolloin tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus.¹⁹ Lainopin kohteena ovat juridiset tekstit, joiden merkityssisältöä lainopillisessa tutkimuksessa täsmennetään.²⁰ Lainopin tehtävinä ovat voimassa olevien oikeusnormien tulkinta ja systematisointi, ja lainopilla pyritään selvittämään oikeusnormien sisältöä.²¹ Tutkimuksessa tarkastellaan nimenomaan oikeusnormeja, lainsäädäntöaineistoa ja oikeudellisia periaatteita. Tutkimuksella tehdään tulkintoja saatavilla olevista oikeuslähteistä.

Tutkimuksessa lähestytään tutkimusaihetta avaamalla luottamuksellisen viestin suojaa, kansallista turvallisuutta ja perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. Edellä mainittujen kokonaisuuksien avaaminen on välttämätöntä ennen kuin tarkastellaan niitä tutkimusaiheen näkökulmasta, eli sotilastiedustelulain ja sen uudistuksen kontekstissa. Tutkimuksen edetessä keskitytään sotilastiedustelulakiin ja sen uudistukseen tarkemmin muun muassa tarkastellen niiden tavoitteita, perusteluita ja perustuslakivaliokunnan osoittamia huomioita.

Tutkimus rajataan sotilastiedustelulain ja sen uudistuksen hallituksen esityksiin. Tutkimuksessa tarkastellaan luottamuksellisen viestin suojan ja kansallisen turvallisuuden välistä systematiikkaa sekä argumentointia yleisten perusoikeuksien rajoittamisedellytysten ja perustuslain 10§:n puitteissa. Tutkimus rajautuu kansalliseen

¹⁹ Hirvonen. 2011. s. 21.

²⁰ Määttä – Tolvanen – Väättänen – Kolehmainen – Myrsky – Keinänen. 2012. s. 18.

²¹ Hirvonen. 2011. s. 22; Määttä – Tolvanen – Väättänen – Kolehmainen – Myrsky – Keinänen. 2012. s. 7.

sääntelyyn ja aineistoon. Tutkimuksen valikoidusta rajauksesta seuraa, että esimerkiksi tiedustelumenetelmien yksityiskohtainen avaaminen ja tarkastelu ei ole mahdollista.

1.3 Tutkimuksen rakenne

Tutkielma etenee niin, että toinen luku käsittelee luottamuksellisen viestin suojaa ja sen kytköstä kansallisen turvallisuuteen. Luvussa käsitellään luottamuksellisen viestin suojaa perustuslaillisena perusoikeutena sekä sen rajoittamista kansallisen turvallisuuden ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta. Käsittelyssä huomioidaan lyhyesti kansallisen turvallisuuden ja sen uhan määritelmät sekä sotilastiedustelulain konteksti. Kolmannessa luvussa käsitellään sotilastiedustelulain esityksiä HE 203/2017 vp ja VN/10644/2024. Luvussa tarkastellaan muun muassa niissä esiintyviä tavoitteita, ehdotuksia ja perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä. Tarkastelussa otetaan huomioon kansallisen turvallisuuden ja luottamuksellisen viestin suojan välinen systematiikka. Lisäksi otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan näkemykset nykyisen sotilastiedustelulain taustalla. Neljännessä luvussa esitetään johtopäätökset.

2 Luottamuksellisen viestin suoja ja kansallinen turvallisuus

2.1 Suomen perustuslaki 10§ ja luottamuksellisen viestin suojan rajoittaminen sen mukaisesti

Luottamuksellisen viestin suoja on osa yksityiselämän suojaa, josta säädetään perustuslain toisessa luvussa perusoikeuksien yhteydessä.²² PL 10.2§ mukaan *“kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton.”*²³ Kyseinen oikeus on molempien viestinnän osapuolten perusoikeus ja säännöksellä turvataan luottamuksellisena lähes kaikenlaista viestintää.²⁴ Luottamuksellisen viestin suoja liittyy kiinteästi sotilastiedustelulain mukaiseen tiedusteluun, jos tiedustelukohde on muu kuin valtiollinen toimija.²⁵

Perustuslain 10§:n valmistelu tehtiin samaan aikaan tiedustelulainsäädännön valmistelun kanssa vuosina 2015–2017.²⁶ PL 10§:ään lisättiin uudet momentit koskien luottamuksellisen viestin suojaa.²⁷ Niissä määritellään edellytykset tietyin perustein puuttua suojaan heikentävästi. Kansallisen turvallisuuden turvaaminen on yksi näistä luottamuksellisen viestin suojan rajoitusperusteista.²⁸ Kyse on tiivistettynä luottamuksellisen viestin suojan, eli perusoikeuden, rajoittamisesta yhteiskunnallisen intressin avulla.

PL 10.4§ ilmentää muun muassa sitä, kuinka kiinteä kytkös kansallisella turvallisuudella on luottamuksellisen viestin suojaan. PL 10.4§ mukaan *“lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.”*²⁹ Keskiöön nousee vakavan kansallisen turvallisuuden uhan lisäksi siihen liittyvä tiedon hankkiminen

²² PL 2. luku.

²³ PL 10.2§

²⁴ HE 198/2017 vp. s. 4-5, 128; PeVM 4/2018 vp. s. 2; VN/10644/2024. s. 128; Scheinen – Hallberg – Karapuu – Ojanen – Tuori – Viljanen. 2005. Luottamuksellisen viestin salaisuus -kappale; HE 198/2017 vp. s. 19 on täsmennetty luottamuksellisen viestin suojan koskevan muun muassa puhelin- ja sähköpostiviestintää sekä muuta luottamukselliseksi katsottavaa viestintää.

²⁵ Esimerkiksi HE 203/2017 vp. s. 283-284 ja PeVL 36/2018 vp. s. 4 todetaan, että valtiollinen toimija ei kuulu luottamuksellisen viestin suojan piiriin.

²⁶ HE 198/2017 vp. s. 3-4; Widlund – Paasonen. 2021. s. 1-2.

²⁷ Widlund – Paasonen. 2021. s. 1-2; Widlund. 2020. s. 135.

²⁸ PL 10.4§

²⁹ PL 10.4§

sotilaallisesta toiminnasta.³⁰ Sotilaallisella toiminnalla tarkoitetaan sekä valtiollista että ei-valtiollista toimintaa.³¹ Sotilaallisesta toiminnasta tiedon hankkiminen sisältää muun muassa Suomeen kohdistuvien ulkoisten sotilaallisten uhkien kartoittamisen.³²

PL 10§:n lisäykset katsottiin tarpeellisiksi, sillä tiedustelulainsäädännön uudistamisella oli vaikutuksia perusoikeuksiin kuuluvaan yksityiselämän suojaan ja sitä kautta myös luottamuksellisen viestin suojaan.³³ Sotilastiedustelulain kontekstissa PL 10.4§:ssä mainitulla kansallisen turvallisuuden käsitteellä on erityistä merkitystä, koska luottamuksellisen viestin suojan rajoittamista perustellaan sen avulla. Kansallisen turvallisuuden käsite ei kuitenkaan ole täysin yksiselitteinen.³⁴

2.2 Kansallisen turvallisuuden ja sen vakavan uhan määritelmät

Kansallisen turvallisuuden käsitteen määrittäminen yleisesti on ongelmallinen, sillä useimmiten siihen liittyvät sekä oikeudelliset että poliittiset intressit ja siten sitä on vaikea määritellä tarkkarajaisesti.³⁵ Kansallisen turvallisuuden käsitteen täsmentymättömyydestä aiheutuu, että sitä on tulkittava ja arvioitava tilannekohtaisesti.³⁶ Kansalliseen turvallisuuteen on suhtauduttu sotilastiedustelulain uudistuksen kontekstissa siten, että se nähdään painavana intressinä ja toisaalta myös yksilön henkilökohtaista turvallisuutta turvaavana oikeushyvinä.³⁷

Kansallista turvallisuutta voidaan luonnehtia muun muassa valtion turvallisuuden suojelemiseksi, joka pitää sisällään niin valtiollisten kuin ei-valtiollisten uhkien torjumisen.³⁸ Tiedustelun näkökulmasta kansallisen turvallisuuden uhan katsotaan kohdistuvan yhteiskuntaan, valtioon tai muuhun kollektiiviseen kohteeseen, mikä tarkoittaa sitä, että

³⁰ PL 10.4§; VN10644/2024 s. 6 todetaan tiedustelulainsäädännön olevan osa maanpuolustusta ja kansallisen turvallisuuden suojaamista.

³¹ Oikeusministeriön julkaisu 41/2016. s. 13.

³² Oikeusministeriön julkaisu 41/2016. s. 13.

³³ HE 198/2017 vp. s. 3-4

³⁴ Widlund – Paasonen. 2021. s. 1-2; Widlund. 2020. s. 134.

³⁵ Widlund – Paasonen. 2021. s. 2-3; PeVM 4/2018 vp. s. 8 todetaan sekä kansallisen turvallisuuden että sen vakavan uhan olevan laaja-alaisia käsitteitä.

³⁶ VN/10644/2024. s. 62 todetaan kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvan vaikeasti ennakoitavia uhkia, minkä vuoksi kansallisen turvallisuuden käsitteen selventäminen jätetään kansallisen käytännön varaan. Käytännössä tarkoittaen sitä, että valtiolla, ts. Suomella, on oma harkintavalta käsitteen tulkinnassa.

³⁷ VN/10644/2024. s. 127, 148.

³⁸ Lohse – Viitanen. 2019. s. 43-44; Oikeusministeriön julkaisu 41/2016 s. 13; PeVM 4/2018 vp. s. 7; Widlund. 2020. s. 134.

yksilöä ei nähdä välittömänä suojattavana intressinä.³⁹ Sotilastiedustelun näkökulmasta kansallista turvallisuutta voidaan hahmottaa edellä mainitusti.

Kansallinen turvallisuus jää jännitteiseksi perusoikeuksien, kuten luottamuksellisen viestin suojan kanssa, mikä näkyy jo sekä käsitteiden tasolla että perustuslaissa.⁴⁰ Tällöin on kyse kollektiivisen oikeushyvän ja yksilön perusoikeuden välisestä jännitteestä. Perustuslaissa luottamuksellisen viestin suojan rajoittaminen mahdollistetaan vakavan kansallisen turvallisuuden uhan torjumiseksi,⁴¹ joten on olennaista määrittää, mitä kansallisen turvallisuuden vakavalla uhalla tarkoitetaan.

Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavalla toiminnalla tarkoitetaan valtio- ja yhteiskuntajärjestystä, yhteiskunnan perustoimintoja tai suuren ihmismäärän henkeä uhkaavaa toimintaa, esimerkiksi terrorismi tai ulkomaisten tiedustelupalvelujen toiminta.⁴²

Sotilastiedustelulla pyritään puuttumaan nimenomaan tällaiseen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan, johon liittyy yleensä sotilaallista toimintaa.⁴³

Sotilastiedustelun kohteet voivat olla luonteeltaan esimerkiksi Suomen maanpuolustukseen kohdistuva tiedustelutoiminta, joukkotuhoaseiden suunnittelu ja valmistaminen, sekä kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaava kriisi.⁴⁴ Uhka ei välttämättä ole fyysinen, vaan kyse voi olla esimerkiksi kybermaailmassa tapahtuvasta uhasta. Keskeistä on, että uhalla on jokin kytkentä Suomeen ja kyse on nimenomaan Suomen kansallisen turvallisuuden vaarantumisesta.⁴⁵

Kansallisen turvallisuuden ja sen vakavan uhan käsitteitä voidaan avata sotilastiedustelun kontekstissa edellä mainitusti. Olennaista on seuraavaksi tarkastella, milloin uhkien ehkäisemiseksi on perustelua rajoittaa yksilön perusoikeuksia, kuten luottamuksellisen viestin suojaa.

³⁹ Widlund. 2020. s. 141; Lohse – Viitanen. 2019. s. 43-44; HE 203/2017 vp. s. 206; VN/10644/2024. s. 127, 148 mukaan välillisesti turvattava intressinä.

⁴⁰ Ks. PL 10.4§

⁴¹ PL 10.4§

⁴² Oikeusministeriön julkaisu 41/2016. s. 13; PeVM 4/2018 vp. s. 8.

⁴³ STL 3§

⁴⁴ STL 4.1§

⁴⁵ PeVM 4/2018 vp. s. 8.

2.3 Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja luottamuksellisen viestin suojan rajoittamisen lähtökohdat

Perusoikeudet eivät ole ehdottomia, vaan niistä on mahdollisuus tietyissä olosuhteissa poiketa. Perusoikeuksien yleisinä rajoitusedellytyksinä ovat: 1) lailla säätämisen vaatimus, 2) lain täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus, 3) rajoituksen hyväksyttävyys, 4) rajoituksen suhteellisuus, 5) perusoikeuden ydinalueen koskemattomuus, 6) oikeusturvajärjestelyjen riittävyys, ja 7) ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen.⁴⁶ Niistä jokaisen on täyttyvä, jotta rajoittaminen voidaan tehdä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.⁴⁷

Tyypillisin perusoikeuksien rajoittamistilanne on eri perusoikeuksien joutuessa kollision toisiinsa nähden ja niiden välisen jännitteen ratkaiseminen, esimerkiksi toista oikeutta rajoittaen. Perusoikeuksien välinen kollisiotilanne pääsääntöisesti ratkaistaan punninnalla, jonka tavoitteena on saavuttaa tasapainoinen tilanne eri perusoikeusintressien kesken ja pyrkiä perusoikeuksien samanaikaiseen toteutumiseen.⁴⁸ Mikäli tasapainoa ei saada aikaiseksi ja perusoikeutta täytyy rajoittaa, se on tehtävä yleisten rajoitusedellytysten sallimissa rajoissa.

Lailla säätämisen vaatimuksella tarkoitetaan sitä, että perusoikeuksien rajoittamisen ja sen edellytyksien tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin, eikä rajoittamista voida delegoida lakia alemmalle säädöstasolle.⁴⁹ Tähän liittyy kiinteästi kysymys siitä, milloin tavallisella lailla rajoituksesta säätäminen ei enää riitä. Jos rajoittamista ei voida tehdä tavallisella lailla, tarvitaan perustuslain muuttamista.⁵⁰

Lailla säätämisen vaatimukseen kytkeytyy kiinteästi täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, koska sillä tarkoitetaan rajoituksen olennaisen sisällön ilmenemistä laista riittävän yksiselitteisesti.⁵¹ Tähän liittyy käytännössä kieliasun tarkkarajaisuus ja täsmällisyys.⁵² Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukseen sisältyy tarkemmin seuraavat kysymykset: 1)

⁴⁶ HE 198/2017 vp. s. 6; Viljanen. 2001. s. 37-38; Oikeusministeriön julkaisu 41/2016. s. 24.

⁴⁷ Ojanen. 2020. s. 42.

⁴⁸ Viljanen. 2001. s. 12-13.

⁴⁹ Ojanen. 2020. s. 43.

⁵⁰ Ks. PL 73§

⁵¹ Viljanen. 2001. s. 116-117.

⁵² Ojanen. 2020. s. 43.

kuka on toimivaltainen rajoittamaan perusoikeutta, 2) mitä rajoituksia voidaan kohdistaa ja 3) miten valtuuksia sovellettaessa on meneteltävä.⁵³

Rajoitusten hyväksyttävyyys pitää sisällään sen, että rajoittamisella tulee joko turvata toista perusoikeutta tai sen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima.⁵⁴ Käytännössä tämä näkyy siten, että eri intressien tarkastelu ja punninta nousee keskiöön. Toisaalta arviointi ei voi perustua subjektiiviseen näkemykseen, vaan perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden objektiiviseen tarkasteluun.⁵⁵ Rajoitusten hyväksyttävyyys myös edellyttää, että rajoitusperusteen on ilmentävä laissa tai esimerkiksi lakiehdotuksen perusteluissa.⁵⁶

Suhteellisuusvaatimuksessa kyse on rajoitusten välttämättömyydestä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi.⁵⁷ Välttämättömyys pitää sisällään sen, että rajoittaminen on perusteltua vain silloin jos päämäärää ei voida saavuttaa vähemmällä rajoittamisella tai rajoittamatta jättämisellä.⁵⁸ Käytännössä valtiosääntöoikeudellisena lähtökohtana on intressin painoarvon punninta prima facie eli sitä vahvempi oikeus, mitä vahvempaa tukea se saa perustuslaissa, sen esitöissä tai oikeuskäytännössä.⁵⁹

Perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuudella tarkoitetaan sitä, että rajoituksia tehtäessä perusoikeuden ydinalue tulee jättää koskemattomaksi ja siten rajoittamatta.⁶⁰

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu esimerkiksi viestin tunnistamistietojen jäävän luottamuksellisen viestin suojan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle.⁶¹ Toisaalta reuna- ja ydinalueeseen erottelu ei ole aina perusteltua, vaan rajoitusten merkittävyys on olennaisempi.⁶² Käytännössä silloin tietyissä tilanteissa muiden rajoitusedellytysten arviointi korostuu. Perusoikeuden ydinalueen määrittelyä leimaa tapauskohtaisuus.⁶³

Oikeusturvajärjestelyiden riittävyydellä viitataan erityisesti menettelylliseen suojaan, kuten muutoksenhakumahdollisuuden turvaamiseen.⁶⁴ Suomessa oikeusturvajärjestelmä ilmenee

⁵³ Ojanen. 2020. s. 43.

⁵⁴ Viljanen. 2001. s. 125; Ojanen. 2020. s. 44.

⁵⁵ Viljanen. 2001. s. 126-127.

⁵⁶ Ojanen. 2020. s. 44.

⁵⁷ Ojanen. 2020. s. 45.

⁵⁸ Ojanen. 2020. s. 45-46.

⁵⁹ Viljanen. 2001. s. 210-211.

⁶⁰ Ojanen. 2020. s. 45.

⁶¹ HE 198/2017 vp. s. 7-8; Ojanen. 2020. s. 45.

⁶² Scheinen – Hallberg – Karapuu – Ojanen – Tuori – Viljanen. 2005. Luottamuksellisen viestin salaisuus - kappale; PeVL 36/2018 vp. s. 27.

⁶³ Ojanen. 2020. s. 45.

⁶⁴ Viljanen. 2001. s. 251-252; Ojanen. 2020. s. 46; Ks. PL 21.1§

esimerkiksi kolmiportaisena tuomioistuinjärjestelmänä, viranomaisten antamissa päätöksissä sekä valvontajärjestelyinä, kuten ylimpien laillisuusvalvojien valtuudet.⁶⁵

Oikeusturvajärjestelyistä on huolehdittava perusoikeuksia rajoittaessa.

Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen merkitsee sitä, että perusoikeusrajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomea velvoittavien ihmisoikeuksien kanssa.⁶⁶ Perus- ja ihmisoikeudet täydentävät toinen toisiaan, sillä esimerkiksi osa perusoikeuksista on mainittuna vain kansallisesti perustuslaissa ja osa sen sijaan vain ihmisoikeussopimuksissa. Toisaalta esimerkiksi luottamuksellisen viestin suoja turvataan molemmissa sääntelykehikoissa.

Kun sotilastiedustelulain uudistuksessa rajoitetaan luottamuksellisen viestin suojaa entisestään kansallisen turvallisuuden hyväksi,⁶⁷ täytyy ottaa huomioon taustalla vaikuttavat perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Rajoitusedellytykset tulevat kyseeseen siitä huolimatta, vaikka rajoittamista perusteltaisiin PL 10.4§ säännöksellä. Käytännössä kyse on siitä, millä tavalla lainvalmistelussa rajoittamisedellytyksiä on tulkittu. Toisaalta myös, onko rajoittaminen perusteltua.

⁶⁵ Ojanen. 2020. s. 46.

⁶⁶ Ojanen. 2020. s. 46.

⁶⁷ VN/10644/2024. s. 49.

3 Voimassa olevan sotilastiedustelulain (HE 203/2017 vp) ja sen uudistuksen (VN/10644/2024) esityksien tarkasteleminen

3.1 HE 203/2017 vp – Keskeiset tavoitteet, kansallinen turvallisuus ja luottamuksellisen viestin suojan rajoittamisedellytykset

Esityksessä keskeisimpänä tavoitteena mainitaan yhteiskunnan turvallisuuden parantaminen, jota uhkaa muun muassa hybridi-vaikuttaminen, tietoverkkouhat sekä toimintaympäristön muutos.⁶⁸ Muina tavoitteina mainitaan säädöspohjan luominen tiedustelutoimintavaltuuksille ja eri tiedustelumuodoille, kuten tietoliikennetiedustelulle.⁶⁹ Lisäksi Puolustusvoimien tiedonhankinnan parantaminen kansainvälisistä uhista.⁷⁰ Tavoitekokonaisuus kytkeytyy keskeisesti kansallisen turvallisuuden ja sen keinojen turvaamiseen.

Lainsäätäjät ovat tunnistaneeet perustuslain muuttamisen tarpeen, koska entiseen PL 10.3§:ään ehdotettiin luottamuksellisen viestin suojan rajoittamista sotilaallisen toiminnan ja kansallisen turvallisuuden sitä vaatiessa.⁷¹ Lopulta sotilastiedustelulaista säätäessä toteutettiin PL 10§:ää koskevat muutokset, koska ilman niitä tiedustelukohteena olisi voinut olla vain perusoikeussuojan ulkopuolinen taho, kuten valtio.⁷² Yksilön nauttimaan luottamuksellisen viestin suojaan ei olisi voitu puuttua ilman perustuslain muutosta

Perustuslakivaliokunta⁷³ on todennut lain valmistelussa PL 10§:ään lisätystä rajoituslausekkeesta, että sen on turvattava luottamuksellisen viestin suojaa riittävästi sekä siihen puuttumiselle on asetettava tiukat rajat ja korkea kynnys.⁷⁴ Tulkinnan on siten oltava suppeaa, mikä voi tiukkojen rajojen lisäksi viitata esimerkiksi perusoikeusrajoitusedellytysten merkityksen ja noudattamisen erityiseen huomioon ottamiseen.⁷⁵ Sotilastiedusteluvaltuuksien on todettu puuttuvan syvälle luottamuksellisen viestin suojaan,⁷⁶ mikä korostaa suppean ja tiukan tulkinnan tarvetta.

⁶⁸ HE 203/2017 vp. s. 86-87, 126.

⁶⁹ HE 203/2017 vp. s. 87, 126.

⁷⁰ HE 203/2017 vp. s. 127.

⁷¹ HE 203/2017 vp. s. 1, 127, 175; Ks. voimassa oleva PL 10.4§

⁷² HE 203/2017 vp. s. 137.

⁷³ PeV:n tehtävänä on arvioida muun muassa lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta.

⁷⁴ PeVM 4/2018 vp. s. 5, 7; PeVL 36/2018 vp. s. 4, 15.

⁷⁵ PeVM 4/2018 vp. s. 7-8; PeVL 36/2018 vp. s. 8, 18.

⁷⁶ PeVL 36/2018 vp. s. 3.

Esityksessä arvioidaan nykyään voimassa olevan PL 10.4§:n edellytyksiä puuttua luottamuksellisen viestin suojaan. Kansallisen uhan täyttymistä arvioidaan siten, että jonkinasteinen uhka ei ole riittävä peruste suojaan puuttumiselle, vaan vaaditaan ”vakava uhka”.⁷⁷ Lisäksi todetaan, että uhan tulee kohdistua kollektiivisesti yhteiskuntaan, ei keneenkään yksilönä.⁷⁸ Keskeistä on pystyä osoittamaan uhka konkreettisesti, ja uhalta edellytetään ajallista läheisyyttä tai välillistä liityntää Suomen kansalliseen turvallisuuteen.⁷⁹

Perustuslakivaliokunnan mukaan kansallisen turvallisuuden käsitettä on tulkittava suppeasti ja sen uhan vakavuusaste on korkealla.⁸⁰ Käytännössä se merkitsee sitä, että tiedustelusta seuraava yleinen hyöty kansalliselle turvallisuudelle ei ole riittävä syy perusoikeusrajoitukselle. Sen sijaan on osoitettava riittävät perustelut vakavan kansallisen turvallisuuden uhan muodostumiselle ja sitä varten välttämättömien keinojen käyttämiselle.⁸¹ Toisaalta valiokunnan mukaan tiedustelutietoa on nimenomaan käytettävä kansallisen turvallisuuden suojaamiseen, ei muuhun tarkoitukseen.⁸²

Nostan esiin huomioita ja esimerkkejä esityksessä esiintyvistä perusoikeuksien rajoittamisedellytysten arvioinnista, erityisesti luottamuksellisen viestin suojan näkökulmasta. Esimerkiksi tiedustelukohteista esitetään kohdentamis- ja rajausvaatimus, eli kohteet eivät saa olla sattumanvaraisia.⁸³ Käytännössä tiedustelun tulee aina olla mahdollisimman kohdennettua sekä perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavaa, mikä ilmentää suhteellisuusvaatimusta.⁸⁴ Perustuslakivaliokunta korostaa myös tiedustelun sitomista Suomea velvoittavien ihmisoikeusvelvoitteiden kontekstiin.⁸⁵

Esityksen mukaan rajoittamisen suhteellisuutta arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota: 1) toiminnan tai uhan vakavuuteen, 2) mahdolliseen vahinkoon ja 3) tiedustelutoiminnasta aiheutuvaan luottamuksellisen viestin suojan loukkaukseen.⁸⁶ Suhteellisuusperiaate ilmenee

⁷⁷ HE 203/2017 vp. s. 206.

⁷⁸ HE 203/2017 vp. s. 206.

⁷⁹ HE 203/2017 vp. s. 206.

⁸⁰ PeVM 4/2018 vp. s. 8-9.

⁸¹ PeVM 4/2018 vp. s. 9; PeVL 36/2018 vp. s. 13.

⁸² PeVL 36/2018 vp. s. 25.

⁸³ HE 203/2017 vp. s. 137; Ks. STL 4§

⁸⁴ HE 203/2017 vp. s. 193.

⁸⁵ PeVL 36/2018 vp. s. 4, 6.

⁸⁶ HE 203/2017 vp. s. 193.

konkreettisesti muutamissa sotilastiedustelulain pykälissä, kuten STL 6§:n suhteellisuusperiaatteena ja STL 7§:n vähimmän haitan periaatteessa.⁸⁷

Sen sijaan välttämättömyydestä on esitetty, että tietojen hankkiminen muilla keinoilla täytyy olla mahdotonta tai kohtuuttoman vaikeaa.⁸⁸ Käytännössä tarkoittaen sitä, että luottamuksellisen viestin suojan rajoittaminen täytyy olla viimesijaista. Luottamukselliseen viestin suojaan perusoikeutena tulee puuttua vain sen verran kuin on päämäärään nähden täysin välttämätöntä. Välttämättömyysvaatimus esiintyy esimerkiksi STL 7§:n vähimmän haitan periaatteessa, ”kuin on välttämätöntä”.⁸⁹

Hallituksen esitys jakaa saman tulkintalinjan kuin perustuslakivaliokunta. Valiokunta korostaa perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä ja niiden merkitystä.⁹⁰ Sen mukaan välttämättömyysvaatimus johtaa siihen, että luottamuksellisen viestin suojaan puuttuminen täytyy olla mahdollisimman kohdennettua ja rajattua.⁹¹ Kuten esityksessä tulkittiin välttämättömyyttä, perustuslakivaliokunta esittää yhtenevän kannan tiedustelun viimesijaisuudesta.⁹²

Valiokunnan mukaan välttämättömyys lisäksi edellyttää, että rajoitukselle on oltava painava yhteiskunnallinen tarve ja sen on toteuduttava riittävin perustein oikeasuhtaisesti.⁹³ Täten esimerkiksi yleinen ja kohdentamaton tietoliikenteen seuranta tiedustelutoimintana ei ole sallittua.⁹⁴ Perustuslakivaliokunnan mukaan tiedustelu voi kohdistua tiedustelutehtävään liittymättömän henkilön viestintää koskeviin tietoihin,⁹⁵ vaikka esimerkiksi välttämättömyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset ohjaavat tiedustelua vain tiettyyn kohdennettuun kohteeseen.

Esityksessä rajoittamisedellytyksiä tarkasteltaessa on lisäksi todettava, että luottamuksellisen viestin ydinalueeseen kuuluu viestin sisältö.⁹⁶ Sotilastiedustelussa tietoliikennettä suodatetaan hakuehdoilla, mutta hakuehdot eivät saa kohdistua viestin sisältöön,⁹⁷ eli suojan ydinaluetta

⁸⁷ Ks. STL 6§, 7§

⁸⁸ HE 203/2017 vp. s. 143.

⁸⁹ STL 7§

⁹⁰ PeVL 36/2018 vp. s. 3.

⁹¹ PeVM 4/2018 vp. s. 7-8; PeVL 36/2018 vp. s. 5, 12.

⁹² HE 203/2017 vp. s. 143; PeVM 4/2018 vp. s. 8; PeVL 36/2018 vp. s. 5, 19.

⁹³ PeVL 36/2018 vp. s. 8, 11.

⁹⁴ PeVM 4/2018 vp. s. 7-8; PeVL 36/2018 vp. s. 12.

⁹⁵ PeVL 36/2018 vp. s. 4.

⁹⁶ HE 203/2017 vp. s. 144.

⁹⁷ HE 203/2017 vp. s. 143.

on suojeltu edellä mainitusti. Toisaalta esimerkiksi telekuuntelusta esitetään, että kahden valtiollisen toimijan välinen viestintä ei ole luottamuksellisen viestin suojan piirissä.⁹⁸

Perustuslakivaliokunta on korostanut oikeusturvavaatimusta rajoitusedellytyksenä.⁹⁹

Valiokunta on pitänyt keskeisenä sen toteutumiselle muun muassa ilmoittamisvelvollisuutta tiedustelukohteelle, hakuehtojen määrittämistä ja sotilastiedustelun tehokasta valvontaa.¹⁰⁰

Esityksessä on otettu edellä mainitut seikat huomioon.¹⁰¹

Edellä mainitut huomiot ja esimerkit osoittavat, että kansallinen turvallisuus on nostettu keskiöön lainsäätämisen perusteltuna tavoitteena. Luottamuksellisen viestin suoja on tarkasteltu tavoitteisiin suhteutuen sekä perustuslain 10§:n että perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kautta. Rajoitusedellytyksiä on tarkasteltu perusteellisesti. Esitys vaikuttaa olevan sopusoinnussa perustuslakivaliokunnan ja sen esittämien huomioiden kanssa. Toisaalta kysymykseksi nousee, millaista tarkastelua sen sijaan sotilastiedustelulain uudistuksessa on toteutettu.

3.2 VN/10644/2024 – Keskeiset tavoitteet ja muutokset

Uudistuksen keskeisenä tavoitteena mainitaan kansallisen turvallisuuden ylläpitäminen ja parantaminen.¹⁰² Tätä tavoitetta edistettäisiin muun muassa sotilastiedusteluviranomaisten tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen toiminnan turvaamisella, sekä tiedustelun tarkemmalla kohdentamisella.¹⁰³ Tavoitteiden toteuttamista voidaan tarkastella muutosehdotusten kautta.

Uudistuksen keskeisimpinä muutosehdotuksina ovat yhä laajemmat toimivaltuudet. Kokonaan uutena toimivaltuutena esitetään tietojärjestelmätiedustelusta säätäminen, joka mahdollistaisi tiedon hankkimisen sotilaallisesta tai kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta tietojärjestelmissä.¹⁰⁴ Keskeisenä muutoksena myös se, että tiedustelulupaa ei

⁹⁸ HE 203/2017 vp. s. 243.

⁹⁹ PeVL 36/2018 vp. s. 33; PeVL 76/2018 vp. s. 4.

¹⁰⁰ PeVL 36/2018 vp. s. 14, 24, 27; PeVL 76/2018 vp. s. 3.

¹⁰¹ Esimerkiksi hakuehdot STL 10§, ilmoittamisvelvollisuus STL 89§ ja sotilastiedustelun valvonta STL 10. luku.

¹⁰² VN/10644/2024. s. 49.

¹⁰³ VN/10644/2024. s. 1, 49.

¹⁰⁴ VN/10644/2024 s. 1, 50.

tarvitsisi hakea erikseen jokaisen järjestelmään kuuluvan laitteen osalta.¹⁰⁵ Lisäksi, että tiedustelu voidaan toteuttaa kotimaisena, eli kansallisella tasolla, Suomessa.¹⁰⁶

Toisena uutena toimivaltuutena esitetään tietoliikennetiedustelua koskevien hakuehtojen uudenlainen määrittäminen.¹⁰⁷ Luottamuksellisen viestin suojan näkökulmasta olennaisena näyttäytyy viestin sisältöön menevien hakuehtojen kiellon poistaminen.¹⁰⁸ Lisäksi poistettaisiin kielto käyttää Suomessa olevaa telepäätelaitetta tai -osoitetta hakuehtona.¹⁰⁹

Uudistuksessa esitetään edellä mainittujen toimivaltuuksien lisäksi tietoliikennetiedustelun osalta ilmoitusvelvollisuuden poistaminen.¹¹⁰ Ilmoitusvelvollisuuden poistaminen tarkoittaisi sitä, että tietoliikennetiedustelun kohteelle ei tarvitse ilmoittaa jatkossa enää siitä, kun hän joutuu tiedustelukohdeksi. Toisaalta edelleen tiedustelukohde pystyisi itse tarkastamaan, onko hän joutunut kohteeksi ja onko menetelty lainmukaisesti.¹¹¹

Uudistuksen tavoitteet osoittavat edelleen kansallisen turvallisuuden intressin lain säätämisen taustalla. Uudistuksella todetaan olevan painava yhteiskunnallinen intressi.¹¹² Keskeiset muutosehdotukset rajoittavat luottamuksellisen viestin suojaa entisestään. Uudistuksen osalta herää kysymys siitä, kuinka pitkälle kansallisella turvallisuudella voidaan oikeuttaa luottamuksellisen viestin suojan rajoittamista. Millä tavoin tiukempaa rajoittamista on perusteltu?

3.3 Luottamuksellisen viestin suojan rajoittamisen tarkasteleminen sotilastiedustelulain uudistuksessa

Hakuehtojen muuttamisesta mainitaan, että tällä hetkellä voimassa oleva viestin sisällön hakuehtokielto heikentää tehokasta kohdentamista ja sitä pitkälti rajaa välttämättömyysvaatimus.¹¹³ Esityksessä viitataan aikaisempaan perustuslakivaliokunnan näkökulmaan, jonka mukaan tiedustelun tulee olla mahdollisimman kohdennettua ja rajattua, sekä sallittua vain, jos tiedonhankinta ei ole mahdollinen vähäisemmillä keinoilla.¹¹⁴

¹⁰⁵ VN/10644/2024 s. 50.

¹⁰⁶ VN/10644/2024. s. 50.

¹⁰⁷ VN/10644/2024. s. 1, 51.

¹⁰⁸ VN/10644/2024. s. 1, 51.

¹⁰⁹ VN/10644/2024. s. 1, 51.

¹¹⁰ VN/10644/2024. s. 1, 51.

¹¹¹ VN/10644/2024. s. 51.

¹¹² VN/10644/2024. s. 145.

¹¹³ VN/10644/2024. s. 37.

¹¹⁴ VN/10644/2024. s. 128; Ks. PeVM 4/2018 vp. s. 7-8 ja PeVL 36/2018 vp. s. 5, 12.

Uudistuksen mukaan hakuehtojen muuttaminen, sitä kautta tiedonhankinnan tarkentuminen ja kohdentaminen, tukee luottamuksellisen viestin suojan turvaamista.¹¹⁵

Uudistuksessa esitetään, että hakuehtojen muuttamisen avulla tiedonhankinta olisi tarkempaa ja kohdennetumpaa,¹¹⁶ mikä tukee myös välttämättömyysvaatimuksen toteuttamista.

Tiedustelu rajautuisi jatkossakin vain välttämättömään tarkoittaen sitä, että uusien hakuehtojen käyttö olisi mahdollista vain, jos muuta tapaa ei olisi tai muutoin määrittäminen vaatisi kohtuuttomasti resursseja.¹¹⁷ Toisaalta uudet hakuehdot mahdollistavat viestin sisältöön yltävät hakuehdot,¹¹⁸ joita on tulkittu aikaisemmin luottamuksellisen viestin suojan ydinalueeksi.¹¹⁹

Uudistuksessa tarkastellaan PL 10.4§:n vakavaa uhkaa kansalliselle turvallisuudelle välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta. Esityksessä on viitattu aikaisempaan perustuslakivaliokunnan käytäntöön, jonka mukaan vedottaessa vakavaan kansallisen turvallisuuden uhkaan, siihen vetoavan on esitettävä riittävät perustelut.¹²⁰

Välttämättömyysvaatimuksen ei siten katsota täyttyvän, mikäli perustelut linkittyvät yleisesti kansallisen turvallisuuden edistämiseen.¹²¹ Käytännössä PL 10.4§ mukainen tulkinta osoittaa, että luottamuksellisen viestin suojaa ei voida jatkossakaan millä tahansa yleisellä perusteella rajoittaa, vaikka taustalla olisi kansallisen turvallisuuden intressi.

Tiedustelukohteen ilmoitusvelvollisuudesta todetaan seuraavasti. Tiedustelukohteen ilmoitusvelvollisuus kohdistuu tiedustelumenetelmiin, joilla puututaan luottamuksellisen viestin suojaan.¹²² Käytännössä velvollisuuden poistaminen tarkoittaisi sitä, että suojaa heikennettäisiin yhä enemmän. Ilmoitusvelvollisuuden poistamista perustellaan tiedonhankinnan turvaamisella.¹²³ Ilmoitusvelvollisuudesta tai sen poistamisesta ei esitetä tarkempaa rajoittamisarviointia.

Uudistuksen perusteluissa käsitellään hyvin rajallisesti muutoksien perusoikeusvaikutuksia. Luottamuksellisen viestin suojan rajoittaminen tunnustetaan ja rajoittaminen hyväksytään,

¹¹⁵ VN/10644/2024. s. 103, 144-145.

¹¹⁶ VN/10644/2024. s. 103.

¹¹⁷ VN/10644/2024. s. 133-134.

¹¹⁸ VN/10644/2024. s. 51.

¹¹⁹ HE 203/2017 vp. s. 144.

¹²⁰ VN/10644/2024. s. 128-129; Ks. PeVM 4/2018 vp. s. 9 ja PeVL 36/2018 vp. s. 13.

¹²¹ VN/10644/2024. s. 129.

¹²² VN/10644/2024. s. 21.

¹²³ VN/10644/2024. s. 21.

kuitenkaan tarkastelematta mahdollisia kielteisiä vaikutuksia. Perusoikeuksien rajoitusedellytysten pohdinta jää lähes kokonaan puuttumaan tai vähintäänkin hyvin pintapuoliseksi.

3.4 Voimassa olevan sotilastiedustelulain ja sen uudistuksen esitysten perusteluiden arviointi

Luottamuksellisen viestin suoja voi asettua kollision helposti muiden perusoikeuksien kanssa,¹²⁴ kuten sotilastiedustelulaki osoittaa. Molemmissa esityksissä luottamuksellisen viestin suoja jää kollision kansallisen turvallisuuden kanssa. Keskeisenä huomiona, että esityksien tavoitteet kytkeytyvät täysin kansalliseen turvallisuuteen,¹²⁵ mikä ei tule yllätyksenä huomioiden sotilastiedustelulain yhteiskunnallisen intressin ja merkityksen.

Valtio ja muut julkisyhteisöt, eli valtiolliset toimijat, eivät nauti perusoikeussuojaa eivätkä ne kuulu luottamuksellisen viestin suojan piiriin.¹²⁶ Käytännössä siten niiden osalta luottamuksellisen viestin suojan rajoittamisen arviointi ei tule kyseeseen. Luottamuksellisen viestin suoja kohdistuu nimenomaan yksilöihin heidän perusoikeutenaan. Esityksissä voidaan katsoa olevan kyse kollektiivisen oikeushyvän ja yksilön perusoikeuden välisestä arvioinnista, eli kansallisen turvallisuuden ja luottamuksellisen viestin suojan välisestä jännitteestä.

Uudistuksella tavoitellaan huomattavasti laajempaa luottamukselliseen viestin suojaan puuttumista. Esimerkiksi voimassa olevassa sotilastiedustelulaissa ei ole puututtu luottamuksellisen viestin suojan ydinalueeseen, toisin kuin uudistuksessa hakuehtokieltoa poistaessa.¹²⁷ Voimassa olevan lain esityksessä suojaan puuttumista perustellaan yksityiskohtaisemmin, esimerkiksi perusoikeuksien rajoitusedellytykset erottuvat perusteluista selkeämmin. Perusteluista saa vaikutelman, että suojaan puuttumista on pyritty kaikin tavoin minimoimaan. Uudistuksesta ei välity samankaltaista vaikutelmaa.

Ongelmakohdaksi osoittautuu uudistuksessa se, että siinä toteutetaan huomattavasti suppeampaa tai lähes olematonta perusoikeuksien rajoitusedellytysten tarkastelua.

Uudistuksen perusteluista saa vaikutelman, että mahdollisia kielteisiä perusoikeusvaikutuksia ei huomioida lähes ollenkaan. Yllättävintä on, että uudistuksessa luottamuksellisen viestin

¹²⁴ Scheinen – Hallberg – Karapuu – Ojanen – Tuori – Viljanen. 2005. Lainsäätäjän turvaamisvelvollisuus - kappale.

¹²⁵ Ks. HE 203/2017 vp. s. 126-127.

¹²⁶ HE 203/2017 vp. s. 283-284; PeVL 36/2018 vp. s. 4.

¹²⁷ HE 203/2017 vp. s. 143-144 ; VN/10644/2024. s. 1, 51.

suojaa turvaavia seikkoja sen sijaan nostetaan esiin.¹²⁸ Suojaa heikentäviä seikkoja käsitellään ja perustellaan pintapuolisesti, vaikka kokonaisuudessaan uudistuksen voidaan tulkita heikentävän suojaa merkittävästi.¹²⁹

Uudistuksessa on havaittavissa ristiriita, koska joitain vaatimuksia esitetään turvattavan enemmän kuin toisia. Esimerkiksi rajoitusedellytyksistä ydinalueen koskemattomuuden vaatimukseen ollaan valmiita puuttumaan, mutta sen sijaan tarkkarajaisuus- ja välttämättömyysvaatimusta esitetään turvattaviksi.¹³⁰ Rajoitusedellytysten osalta on huomattava, että kaikkien vaatimusten on täyttyttävä, jos halutaan rajoittamisen olevan hyväksyttävää ja tavallisella lain säätämisellä mahdollista.

Nykyisen sotilastiedustelulain ja sen uudistuksen esitykset suhtautuvat eri tavoin perustuslakivaliokunnan kannanottoihin. Tällä hetkellä voimassa olevan sotilastiedustelulain esitys vaikuttaa olevan sopusoinnussa valiokunnan näkemysten kanssa. Ristiriitaa ei ole, vaan lakiesitys on muotoiltu saatu palaute huomioiden. Sen sijaan uudistuksessa esiintyy selvä ristiriita valiokunnan näkemyksiin nähden. Esimerkiksi ilmoitusvelvollisuuden poistaminen kokonaan on vastoin valiokunnan esittämää oikeusturvatakeen suojaamista.¹³¹

Uudistuksessa esiintyvä perusteluiden ja rajoitusedellytysten tarkastelun puute nostaa esiin kysymyksen. Asetetaanko kansallinen turvallisuus jo lähtökohtaisesti painavimmaksi ja tärkeimmäksi intressiksi? Mikäli kansallista turvallisuutta tulkitaan näin, se voi tahattomastikin ohjata esimerkiksi rajoitusten tarkastelemista esityksessä vain myönteiseen suuntaan. Katson, että olipa kysymyksen lopputulema mikä hyvänsä, uudistuksessa toteutettu arviointi on oikeudellisesta näkökulmasta liian puutteellista.

¹²⁸ Ks. VN/10644/2024. s. 144-145.

¹²⁹ Esimerkiksi uutena hakuehtona viestin sisältö, jolloin puututaan luottamuksellisen viestin suojan ydinalueeseen. Ks. HE 203/2017 vp. s. 143-144.

¹³⁰ HE 203/2017 vp. s. 144; Ks. VN/10644/2024. s. 103, 133-134, 144-145.

¹³¹ PeVL 36/2018 vp. s. 8.

4 Johtopäätökset

Sotilastiedustelulain uudistuksessa kaavailut ehdotukset eivät näyttäydy ristiriidattomina, vaan havaittavissa on eri intressien ja oikeushyvien välistä kitkaa. Ehdotukset asettavat luottamuksellisen viestin suojan jännitteiseen asemaan kansallisen turvallisuuden kanssa. Kansallisella turvallisuudella puututaan perustuslain mukaiseen perusoikeuteen.

Edellä mainittu jännite on huomattavissa voimassa olevan lain esityksessä, mutta pienemmässä määrin. Luottamuksellisen viestin suojaa rajoitetaan hallitusti. Sen sijaan uudistuksessa perusoikeuksien rajoittamisedellytysten tarkasteleminen on puutteellista, Kansallisella turvallisuudella oikeutetaan luottamuksellisen viestin suojaan puuttuminen ja sen heikentäminen entisestään. Suojan tiukempi ja laajempi rajoittaminen ei näyttäydy perusteltuna eikä siten rajoittaminen hallitulta.

“Kansallisesta turvallisuudesta ei saisi päästä muodostumaan yleisavainta perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamiselle.”¹³²

Olen samaa mieltä edellä mainitun toteamuksen kanssa. Vaikka kansallisen turvallisuuden takaaminen on koko yhteiskunnan näkökulmasta erittäin tärkeää, ei sen tulisi olla automaattinen oikeutus perusoikeuksien rajoittamiselle. Perusoikeuksia rajoittaessa tulee noudattaa lainsäädännöllisiä ja oikeudellisia lähtökohtia. Rajoittamisen tulee olla hyvin perusteltua ja tarkastelun objektiivisesti ohjautuvaa.

Sotilastiedustelulain uudistuksessa kansallisen turvallisuuden näkökulmaa tulisi osoittaa johdonmukaisemmin ja perustellummin. Käytännössä tulisi osoittaa, miksi ja millä perustein luottamuksellisen viestin suojaa on oikeutettua rajoittaa kansallisen turvallisuuden vuoksi. Perustelut ja rajoittamisen kokonaisvaltaiset vaikutukset jäävät epäselviksi. Katson, että uudistusesityksessä kansallinen turvallisuus mainitaan pitkälti tavoitteiden tasolla, kuitenkin tarkentamatta esityksen muutoksien kohdalla yksityiskohtaisemmin sen painavuutta.

Koska perusoikeusrajoitusten sallittavuus ratkaistaan ensisijaisesti lainsäädäntövaiheessa,¹³³ tutkimuksen kautta esiinnousseet ristiriidat tulisi ratkaista muotoilemalla sotilastiedustelulain uudistusesitystä. Katson perustelluksi, että uudistusehdotuksia tulee tarkastella uudelleen

¹³² Jantunen. 2026. Tiedustelututkijan Joonas Widlundin toteamus medialle perus- ja ihmisoikeuksien suhteesta kansalliseen turvallisuuteen.

¹³³ Viljanen. 2001. s. 13.

huomioiden muun muassa saatu kritiikki. Uudistus ei voi myöskään olla ristiriidassa perustuslakivaliokunnan aiempien lausuntojen ja mietintöjen kanssa, jotka ohjaavat lainvalmistelua. Luottamuksellisen viestin suojan rajoittamista ja sen perusteluista tulee täsmentää.

Uudistusesitys ja sen heikot perustelut nostavat esiin huolen. Kuinka pitkälle kansallisen turvallisuuden intressillä voidaan oikeuttaa luottamuksellisen viestin suojan tai muun perusoikeuden rajoittaminen? Onko vaarana, että rajoittaminen oikeutetaan jatkossa liian kevyin perustein? Kansallisesta turvallisuudesta ei pitäisi tulla yleispätevä syy rajoittaa yksilön perusoikeutta – luottamuksellisen viestin suojaa. Lainvalmistelussa tulee näkyä myös jatkossa tarkka harkinta sekä valintojen täsmällinen ja kattava perusteleminen.