



**TURUN
YLIOPISTO**
Oikeustieteellinen
tiedekunta

Siviilitiedustelun valvonta ja kohdehenkilön oikeussuojakeinot

Tehokkuus, haasteet ja kehitystarpeet

OT00BE33 Kriisi- ja valmiuslainsäädäntö
ON-työ

Laatija:
Frans Salminen

30.4.2025

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

ON-työ

Oppiaine: Oikeustiede

Tekijä: Frans Salminen

Otsikko: Siviilitiedustelun valvonta ja kohdehenkilön oikeusuojakeinot: Tehokkuus, haasteet ja kehitystarpeet

Ohjaaja: Antti Aine

Sivumäärä: 33 sivua

Päivämäärä: 30.5.2025

Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut merkittävästi viimeisen kahden vuosikymmenen aikana. Muuttunut turvallisuusympäristö on tuonut mukanaan uusia kansallista turvallisuutta uhkaavia toiminnan muotoja. Toiminta on kansainvälistynyt ja digitalisoitunut, mikä on vähentänyt viranomaisten reagointiaikaa ja lisännyt tarvetta ajankohtaiselle ja kattavalle tiedustelutiedolle. Vastatakseen osaltaan muuttuneen turvallisuusympäristön haasteisiin vuonna 2019 säädettiin poliisilain (872/2011) 5 a luku, joka tunnetaan yleisimmin siviilitiedustelulakina. Samaan aikaan säädettiin myös muuta tiedustelulainsäädäntöä: laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelusta (582/2019), laki sotilastiedustelusta (591/2019) ja laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019). Säädöspohjan laatiminen edellytti perustuslain muuttamista nopeutetussa menettelyssä.

Lainsäädäntömuutoksien nojalla suojelupoliisi määriteltiin siviilitiedusteluviranomaiseksi ja sen toimivaltuuksia laajennettiin tavalla, joka mahdollistaa merkittävän puuttumisen yksilön perusoikeuksiin kansallisen turvallisuuden nimissä. Siviilitiedustelutoiminnan aloittaminen edellyttää, että toiminnalla saadaan välttämättömien tärkeitä tietoja toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Kansallista turvallisuutta uhkaava toiminta on järjestäytynyttä, salassa valmisteltua tai toteutettua toimintaa, joka merkittävästi vaarantaa valtion, yhteiskunnan tai sen elintärkeiden toimintojen turvallisuuden.

Vastatakseen yksilön rajallisiin oikeussuojakeinoihin kohdistuu tiedustelutoimintaan korostunutta laillisuusvalvontaa. Valvonta jaetaan ennakkolliseen-, reaaliaikaiseen- ja jälkikäteiseen laillisuusvalvontaan. Laillisuusvalvontaa toteuttaa yleiset tuomioistuimet, tiedusteluvalvontavaltuutettu ja suojelupoliisin sisäinen valvonta. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on korostunut merkitys kaikissa laillisuusvalvonnan kohdissa. Kansallisen lupamenettelyn kaltaista riippumatonta tuomioistuinkontrollia ei ole laajalti implementoitu samankaltaisena kansainvälisesti vertaillen. Parlamentaarista valvonnasta vastaa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta.

Yhtenä merkittävänä oikeussuojakeinona on tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittaminen. Ilmoittamisvelvollisuutta ei ole, jos tiedustelun kohteena on valtiollinen tai siihen rinnastettava toimija, taikka mikäli ilmoittamatta jättäminen on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden, taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi. Ilmoittaminen tiedustelumenetelmän käyttämisestä on yksi tärkeimmistä oikeusturvakeinoista, ja sen jättämättä tekeminen vähentää yksilön oikeusturvan toteutumista.

Vaikkakin Suomen tiedustelujärjestelmä ottaa vertaillen hyvin yksilön perusoikeudet ja oikeussuojakeinot huomioon, tulisi päätös ilmoittamatta jättämisestä saada tehdä vasta määräajan jälkeen. Tällä tavalla vahvistettaisiin yksilön oikeussuojaa ja lievenettäisiin samalla perusoikeusjännitettä, kuitenkin heikentämättä suojelupoliisin mahdollisuuksia turvata kansallista turvallisuutta.

Avainsanat: suojelupoliisi, tiedustelu, oikeusturva, laillisuusvalvonta, parlamentaarinen valvonta

Sisällys

Siviilitiedustelun valvonta ja kohdehenkilön oikeussuojakeinot	I
Lähteet	IV
Lyhenteet	IX
1 Johdanto	1
1.1 Lainsäädännön taustaa	2
1.2 Tutkimusmenetelmät, tutkimuskysymykset ja rakenne.....	3
2 Siviilitiedustelu ja suojelupoliisi	5
2.1 Yleisesti suojelupoliisista ja siviilitiedustelusta	5
2.2 Tiedustelumenetelmien käytön edellytykset.....	7
2.3 Perusoikeuksien rajoitusedellytykset.....	8
2.4 Tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittaminen.....	10
3 Valvonta ja oikeussuojakeinot	13
3.1 Parlamentaarinen valvonta	14
3.2 Laillisuusvalvonta.....	16
3.2.1 Ennakolliset valvontakeinot	18
3.2.2 Reaaliaikaiset valvontakeinot	21
3.2.3 Jälkikäteiset valvontakeinot.....	22
3.3 Kansainvälinen vertailu tiedustelutoiminnan valvonnasta.....	24
3.3.1 Ruotsi	25
3.3.2 Norja.....	26
3.3.3 Saksa	27
3.3.4 Yhteenveto kansainvälisestä tiedustelutoiminnan valvonnan vertailusta	28
3.4 Tiedustelun kohteen oikeussuojakeinot	29
4 Johtopäätökset	31

Lähteet

Kirjallisuus

Hallberg, Pekka, Karapuu, Heikki, Ojanen, Tuomas, Scheinin, Martin, Tuori, Kaarlo, Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. WSOYpro 1999

Lohse, Mikael – Meriniemi Marko – Honkanen, Kosti, Tiedustelumenetelmät. Alma Talent 2019

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

Mäenpää, Olli, Julkisuusperiaate. WSOY 2008

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

Tuori, Kaarlo, Kriittinen oikeuspositivismi. WSLT 2000

Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. WSLT 2001

Widlund, Joonas, More than Just Blind Guardians?: A Legal Analysis of Finnish Parliamentary Oversight of Intelligence. Scandinavian Studies in Law

Virallislähteet

C-202/1, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus

Eduskunnan työjärjestys 40/2000, muutossäädös 123/2018.

HaVM 36/2018 vp. Hallintovaliokunnan mietintö Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

HE 155/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta

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

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

HE 202/2017 vp. Hallituksen edistys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

K 14/2024 vp, Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2023

Lausunto mietinnöstä siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi, OH2017/88
Korkein oikeus

LaVL 32/2018 vp, Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnan lausunto, PeVL 26/2024, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi

PeVL 35/2018 vp., Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

PeVM 10/2018 vp., Perustuslakivaliokunnan mietintö puhemiesneuvoston ehdotuksesta eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta

PeVM 25/1994, Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä

Puolustusministeriö 2015, Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja

Puolustusministeriö, Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja.

Tiedonhankintalakityöryhmän mietintö, 13.12.2013

Sisäministeriö, Hyvä elämä – turvallinen arki, Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta 5.10.2017

Sisäministeriö, Laillisuusvalvonta sisäministeriössä ja sen hallinnonalalla (SMDno-2020-158), Sisäministeriö

Sisäministeriö, Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta,8/2016

Sisäministeriön määräys, SMDno-2015-2080, Sisäministeriö

SopS 8/1976. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus

Suojelupoliisi, Vuosikirja 2023

Valtioneuvosto, Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015

Valtioneuvoston julkaisuja 2025:1, Yhteiskunnan turvallisuusstrategia

VNA 709/2019, Valtioneuvoston asetus siviilitiedustelusta

Oikeustapaukset

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Tuomio 1.6.1961, Lawless v. Irlanti

Tuomio 6.9.1978, Klass ym. v. Saksan tasavalta,

Tuomio 26.3.1987, Leander v. Ruotsi

Tuomio 25.3.1992, Campbell v. Yhdistynyt kuningaskunta,

Tuomio 25.5.1993, Brannigan ja McBride v. Yhdistynyt kuningaskunta

Tuomio 30.9.1998, Valenzuelas Contreras v. Espanja

Tuomio 16.2.2000, Amann v. Sveitsi

Tuomio 18.2.2003, Prado Bugallo v. Espanja

Tuomio 6.6.2006, Segerstedt-Wiberg ym. v. Ruotsi

Tuomio 29.6.2006, Weber ja Saravia v. Saksa

Tuomio 1.7.2008, Liberty ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta

Tuomio 18.5.2010, Kennedy v. Yhdistynyt kuningaskunta

Tuomio 21.6.2011, Shimovolos v. Venäjä

Tuomio 4.12.2015, Zakharov v. Venäjä

Tuomio 19.6.2018, Centrum För Rättvisa v. Ruotsi

Euroopan Unionin tuomioistuin

Tuomio 15.6.2009, komissio v. Suomi, C-284/05, EU:C:2009:778

Korkein oikeus

KKO 2025:31

Muut lähteet

Bundesamt für Verfassungsschutz, Supervision and oversight

https://www.verfassungsschutz.de/EN/about-us/mission-and-working-methods/supervision-and-oversight/supervision-and-oversight_article.html
(luettu 27.4.2025)

Deutscher Bundestag, Parlamentarisches Kontrollgremium

<https://www.bundestag.de/webarchiv/Ausschuesse/ausschuesse18/gremien18/pkgr> (luettu 27.4.2025)

Eduskunta, Tiedusteluvalvontavaliokunta

<https://intermin.fi/kansallinen-turvallisuus/mita-on-kansallinen-turvallisuus>
(luettu 12.3.2025)

Säkerhetspolisens, Säkerhetspolisens uppdrag

<https://www.sakerhetspolisen.se/om-sakerhetspolisen/sakerhetspolisens-uppdrag.html> (luettu 27.4.2025)

Sisäministeriö, Kansallinen turvallisuus

<https://intermin.fi/kansallinen-turvallisuus/mita-on-kansallinen-turvallisuus>
(luettu 12.3.2025)

Suojelupoliisi, Miten tiedustelupalvelu toimii?

<https://supo.fi/documents/38197657/39761288/Miten-tiedustelupalvelu-toimii.pdf> (luettu 29.4.2025)

Suojelupoliisi, Tiedustelulaki,

<https://supo.fi/tiedustelulaki> (luettu 15.2.2025)

Tiedusteluvalvontavaltuutettu, Asian vaiheet

<https://tiedusteluvalvonta.fi/asian-vaiheet> (luettu 2.3.2025)

Tiedusteluvalvontavaltuutettu, Tehtävät ja toimivaltuudet,

<https://tiedusteluvalvonta.fi/tehtavat-ja-toimivaltuudet> (luettu 1.3.2025)

Tietosuojavaltuutetun toimisto, tietosuoja

<https://tietosuoja.fi/tietosuoja> (luettu 26.4.2025)

Lyhenteet

EIT	Euroopan Ihmisoikeustuomioistuim
EUT	Euroopan unionin Tuomioistuim
Julkisuuslaki	
JulkL	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
KP-sopimus	Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976)
PKL	Pakkokeinolaki (860/2011)
PL	Perustuslaki (731/1999)
PolHall	Laki poliisin hallinnosta (860/2015)
PolHeti	Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (616/2019)
PolL	Poliisilaki (872/2011)
Siviilitiedustelulaki	Poliisilaki (872/2011) 5a luku
Tiedusteluvalvontalaki	
TiedVL	Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019)
Tietoliikennetiedustelulaki	
TtStL	Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019)
VNA	Valtioneuvoston asetus

1 Johdanto

Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut viimeisen kahden vuosikymmenen aikana merkittävästi. Muuttuneen turvallisuusympäristön nopeiden muutoksien taustalla ovat mm. Euroopan lähialueiden kriisit.¹ Vakavasti kansallista turvallisuutta uhkaava toiminta on tänä päivänä kansainvälistä tai se on linkittynyt maan rajojen ulkopuolisiin toimijoihin.² Valtioneuvoston tekemän sisäisen turvallisuuden julkaisun mukaan jo vuonna 2015 koettiin, että teknisen kehityksen myötä yhteiskunnan toimintojen siirtymisen tietoverkkoihin aiheuttavan haasteita Suojelupoliisin toiminnalle ja tiedonhankinnalle. Vuosikymmenen jälkeen turvallisuusuhkia aiheuttavat toimijat ovat siirtyneet yhä enenevässä määrin hyödyntämään digitaalisia kommunikaatiovälineitä, mikä on lyhentänyt valtioiden reagointiaikaa erilaisissa kriisitilanteissa. Muuttuneen turvallisuustilanteen myötä laajempaa tiedustelutietoa tarvitaan yhä nopeammin, jotta voidaan saavuttaa kattava tilanneymmärrys ja mahdollistaa tilanteen johtaminen. Tiedustelutiedon asema johtamisen tukena on korostunut nykyisessä turvallisuusympäristössä.³

Vastatakseen muuttuneen turvallisuusympäristön asettamiin vaatimuksiin kansallisille tiedusteluviranomaisille, erityisesti Suojelupoliisille, annettiin toimivaltuudet toteuttaa tiedustelua kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Tämä muutti suojelupoliisin aseman tiedusteluviranomaiseksi ja antoi sille merkittävät valtuudet puuttua yksilön perusoikeuksiin kansallisen turvallisuuden nimissä.⁴ Tiedustelutoiminnan salaisen luonteen myötä se on lähtökohtaisesti jännitteinen yksilön perusoikeuksien kanssa. Jännitteisyyttä on pyritty vähentämään sisällyttämällä korostunutta valvontaa ja selkeitä oikeussuojakeinoja lakiin. Tiedustelutoiminnan salaisen luonteen vuoksi kohdehenkilöiden oikeusturva saattaa tilannekohtaisesti jäädä verrattain heikoksi suhteessa siihen, miten laajalti tämän perusoikeuksiin puututaan.

Työssäni pyrin arvioimaan, ovatko siviilitiedustelulle asetettu valvonta ja yksilön oikeussuojakeinot riittäviä suhteessa perusoikeusrajoitusten laajuuteen sekä sitä, miten

¹ Valtioneuvoston julkaisu sisäisestä turvallisuudesta 2015, s. 11.

² HE 202/2017 vp, s.6.

³ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2025:1, s.17.

⁴ HE 202/2017 vp, s.1.

samanaikaisesti onnistutaan suojaamaan kansallisen turvallisuutta ja yksilön oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin.

1.1 Lainsäädännön taustaa

Suomen viranomaisten kykyä reagoida muuttuneisiin kansallista turvallisuutta uhkaaviin tilanteisiin on parannettu 2010-luvulta lähtien. Vuoden 2017 valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisen sisäisen turvallisuuden strategian yhtenä tavoitteena oli viranomaisten toimivaltuuksien ja suorituskyvyn parantaminen. Tämän tavoitteen yhdeksi toteuttamiskeinoksi todettiin ”siviilitiedustelun täysimääräinen hyödyntäminen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi”. Suomessa ei kuitenkaan ollut siviili-, tai sotilastiedustelua koskevaa lainsäädäntöä, vaikka tarve tiedustelulainsäädännölle ja tiedusteluviranomaisten toimivaltuuksien lisäämiselle oli huomattu jo aiemmin. Puolustusministeriön tiedonhankintalakyöryhmä kirjasi vuonna 2013 julkaistussa mietinnössään tarpeen käynnistää lakihankkeet siviili-, sotilas- ja tietoliikennetiedustelun säädösperustan luomiselle. Vuoden 2015 hallitusohjelmaan kirjattiin tavoite tietoliikenne- ja ulkomaantiedustelun säädösperustan luomiselle.⁵ Sisäministeriö asetti 1.10.2015 työryhmän, jonka tavoitteena oli laatia ehdotukset hallituksen esityksille hallitusohjelman mukaisesta tiedustelumenetelmien säädösperustasta.⁶ Siviilitiedustelutyöryhmä tuli siihen tulokseen, että on välttämätöntä sallia suojelupoliisille samat toimivaltuudet kotimaassa, kuin ulkomaillaakin. Vaikka on todennäköistä, että vakavimmat uhat ovat päämääräisesti ulkomaista alkuperää, ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että tällainen uhka toteutuisi myös Suomessa.⁷ Työryhmän mietinnön pohjalta laadittiin hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevasta lainsäädännöstä. Ehdotetun tiedustelulainsäädännön katsottuun puuttuvan erityisesti perustuslain (731/1999) 10.2 §:ssä turvattuun luottamuksellisen viestin suojaan. Silloin voimassa olleen perustuslain mukaisesti luottamuksellisen viestin suoja ei saanut loukata ja tiedustelulainsäädännön esitöissä tunnistettiin tarve lakivaraukselle perustuslain 10 §:ään, jonka perusteella voitaisiin säätää välttämättömissä tilanteissa rajoituksia luottamuksellisen viestin suojaan.⁸ Välttääkseen perustuslain ja tiedustelulainsäädännön välisen ristiriidan tuli

⁵ Sipilän hallituksen strateginen ohjelma, s.35.

Hallitusohjelman yhtenä tavoitteena oli vahvistaa kokonaisturvallisuusajattelua kansallisesti, EU:ssa ja kansainvälisesti. Tavoite koski erityisesti uusien ja laaja-alaisten uhkien torjuntaa. Hallitusohjelmaan kirjattiin myös, että ulkomaan- ja tietoliikennetiedustelun valmisteluissa on huomioitava ihmis- ja perussoikeuksien toteutuminen.

⁶ Työryhmän mietintö 2017.

⁷ Työryhmän mietintö 2017, s. 127.

⁸ HE 198/ 2017 vp.

säätää perustuslain muutoksesta. Perustuslain 10 § muutos säädettiin kiireellisenä PL 73 § mukaisesti, jolloin tiedustelulait saatiin säädettyä nopeutetulla menettelyllä.⁹

Laki sotilastiedustelusta (590/2019) sekä ns. siviilitiedustelulaki astuivat voimaan vuonna 2019. Siviilitiedustelusta ei säädetty erillistä lakia, vaan se sisällytettiin poliisilakiin (872/2011). Poliisilain 5 a luvussa säädetään siviilitiedustelun toteuttamisen edellytyksistä, menetelmistä ja suojelupoliisin toimivaltuuksista. Siviilitiedustelulain voimaan tullessa suojelupoliisilta poistettiin hallituksen esityksen mukaisesti esitutkintaviranomaisen oikeudet, mutta säilytettiin osallistua esitutkintaan asiantuntijaviranomaisena.¹⁰ Siviilitiedustelulain lisäksi säädettiin laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019), jossa säädetään tietoliikennetiedustelun käytöstä siviilitiedustelussa. Tiedustelutoimivaltuuksia säätelevien lakien ohella säädettiin laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019), jolla säädetään tiedusteluviranomaisiin kohdistettavasta ulkopuolisesta valvonnasta. Tiedusteluvalvontalain säätämisen yhteydessä perustettiin itsenäinen ja riippumaton laillisuusvalvojan virka, tiedusteluvalvontavaltuutettu. Tämän lisäksi tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvonnasta vastaava tiedusteluvalvontavaliokunta perustettiin eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) muutossäädöksellä 123/2018.

1.2 Tutkimusmenetelmät, tutkimuskysymykset ja rakenne

Tutkimusaihetta tarkastelen tutkimuskysymyksieni kautta:

1. *Miten hyvin nykyinen siviilitiedusteluviranomaisen valvontajärjestelmä ja kohdehenkilön oikeussuojakeinot takaavat tehokkaan oikeussuojan?*
2. *Onko siviilitiedustelun kohteen oikeussuojakeinoissa puutteita, ja jos niitä on, miten oikeussuojan toteutumista voitaisiin parantaa?*

Tutkimukseni sijoittuu oikeusdogmatiikan alaan ja hyödynnän siinä lainopillista metodologiaa, eli pyrin tutkimuksessani tulkitsemaan ja systematisoimaan lainsäädäntöä.¹¹ Lainopillisella tutkimuksella saan parhaiten arvioitua tutkimuskysymyksiäni. Voidakseni arvioida lainsäädännössä tehtyä perusoikeuksien ja kansallisen turvallisuuden välistä intressipunnintaa, tulee tutkimuksen hyödyntää lainoppia. Käsittelen luvussa 3.3. muiden maiden

⁹ PTK 94/2018 vp., kohta 3.

¹⁰ HE 202/2017 vp, s.1.

¹¹ Tuori 2000, s. 302.

tiedustelutoiminnan valvontaa. Kyseessä ei oikeusvertaileva tutkimus, vaikka hyödynnänkin vertailua joissain kysymyksissä.

Aineistona hyödynnän etenkin siviilitiedustelulainsäädännön virallisaineistoja. Tämän lisäksi tutkin myös Suomen perustuslakia, Euroopan ihmisoikeussopimusta (EIS), Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimusta (KP-sopimusta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, sekä Euroopan Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä.

Tutkimukseni koostuu neljästä eri luvusta. Johdantoluvun jälkeen siirryn toisessa luvussa käsittelemään yleisesti siviilitiedustelua ja suojelupoliisin toimintaa. Käsittelem tiedustelumenetelmiä ja syvennyn niiden käyttämisen edellytyksiin. Arvioin myös millä vakiintuneilla perusteilla yksilön perusoikeuksia voi rajoittaa, sekä milloin tiedustelun kohdehenkilö ilmoitetaan tämän olleen tiedustelutoiminnan kohteena. Tämän jälkeen siirryn kolmannessa luvussa käsittelemään siviilitiedustelutoiminnan valvontaa ja yksilön oikeussuojakeinoja. Tarkastelen myös, miten kansallinen järjestelmämme vertautuu kansainväliesti muihin siviilitiedustelua toteuttaviin valtioihin. Lopuksi neljännessä luvussa käyn läpi tutkimukseni johtopäätökset.

2 Siviilitiedustelu ja suojelupoliisi

2.1 Yleisesti suojelupoliisista ja siviilitiedustelusta

Suojelupoliisi on sisäministeriön alainen valtakunnallinen poliisiyksikkö, jonka tehtävänä on sisäministeriön ohjauksen mukaisesti hankkia tietoa poliisin hallinnosta annetun lain (860/2015) ja poliisilain mukaisista kohteista.¹² Suojelupoliisi on ainoa siviilitiedusteluviranomainen Suomessa.¹³ Siviilitiedustelulla tarkoitetaan Suojelupoliisin toteuttamaa tiedonhankintaa valtiojohdon päätöksenteon tueksi tai kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan torjumiseksi.¹⁴ Suojelupoliisin tehtäviin kuuluu tiedustelutiedon tuottaminen päätöksenteon tueksi, terrorismin torjuminen, vakoilun estäminen ja turvallisuusselvitysten tekeminen.¹⁵ Sisäministeriön antamassa määräyksessä suojelupoliisin tehtävistä määrätään tarkemmin.¹⁶ Määräyksen tarkempi tarkastelu ei ole tutkimuskysymyksen käsittelyn kannalta kuitenkaan relevanttia. Suojelupoliisi saa tehdä myös siviilitiedustelua Suomen rajojen ulkopuolella, eli ulkomaantiedustelua. Ulkomaantiedustelussa suojelupoliisi saa kohdistaa yhtä laajasti tiedustelumenetelmiä eri kiinnostuksen kohteisiin kuin Suomen rajojen sisäpuolella.¹⁷ Aiherajauksen myötä en syvenny tarkemmin ulkomaantiedustelun valvontaan ja kohdehenkilölle mahdollisiin oikeusturvakeinoihin.

Suojelupoliisin toiminta keskittyy kansallista turvallisuutta vaarantavan toiminnan ennaltaehkäisyyn jo tapahtuneiden turvallisuusetujen loukkausten selvittämisen sijasta. Mikäli kansallinen turvallisuusuhka realisoituisi, osoittaisi se suojelupoliisin jo epäonnistuneen tehtävissään.¹⁸ Poliisilain 5a luvun 4 § määrittää suojelupoliisin käytössä olevista tiedustelumenetelmistä. Tämän lisäksi siviilitiedustelussa suojelupoliisi saa tehdä tietoliikennetiedustelua, eli kohdistaa teknistä tiedonhankintaa Suomen rajan ylittävään tietoliikenteeseen. Tietoliikenteen erottelu ja käsittely on automatisoitua.¹⁹ Tietoliikennetiedustelu ei saa olla yleistä eikä kohdentamatonta tietoliikenteen seuranta.²⁰

¹² Lohse – Viitanen 2019, s. 52.

¹³ PolL 5a: 1 §.

¹⁴ Suojelupoliisi – miten tiedustelupalvelu toimii?, s. 4.

¹⁵ Suojelupoliisi 2023, s. 14–15.

¹⁶ Sisäministeriön määräys, no-2015–2080.

¹⁷ Suojelupoliisi 2023, s. 10.

¹⁸ HE 155/1991 vp, s. 9.

¹⁹ TtStL 4 §.

²⁰ TtStL 1§ 4 mom.

Tiedustelumenetelmiä ei saa kohdistaa sellaiseen tietoon, joista lähettäjällä, vastaanottajalla tai tallentajalla on velvollisuus tai oikeus kieltäytyä todistamasta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §, 14 §, 16 § tai 20 §:n taikka 22 §:n 2 momentin nojalla. Mikäli tiedustelutoiminnassa saataisiin haltuun tämän kaltaista tietoa, tiedot on poistetaan automaattisesti ja peruuttamattomasti.²¹ Kuuntelu- ja katselukielto ei koske kuitenkaan tilanteita, jos kyseinen henkilö osallistuu itse siviilitiedustelun kohteena olevaan vakavasti kansallista turvallisuutta uhkaavaan toimintaan, ja myös hänen osaltaan on tehty päätös telekuuntelusta, tietojen hankkimisesta telekuuntelun sijasta, teknisestä kuuntelusta, teknisestä katselusta tai teknisestä laitetarkkailusta.²² Suojelupoliisi toteuttaa myös avointen lähteiden tiedustelua, eivätkä täten kaikki tiedustelumenetelmät edellytä erikseen perustettua viranomaistoimivaltuutta.²³ Kuitenkin lähes kaikki kansallista turvallisuutta uhkaava toiminta, sekä tällaisen toiminnan valmistelu toteutetaan salassa, jonka takia suojelupoliisi ei saa tarvittavia tietoja avoimesti saatavilla olevista lähteistä. Suojelupoliisi saa toteuttaa laajalti tiedustelutoimintaa eri kohteissa, mutta poliisilain 5a:4 § nojalla tiedustelumenetelmiä ei saa kohdistaa pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitettuihin tiloihin. Tiedustelumenetelmiä, kuten paikkatiedustelua voidaan kohdistaa, jos voidaan osoittaa, että tiedustelun kohteena olevaa tilaa käytetään tosiasiallisesti muuhun kuin pysyväisluonteiseen asumiseen.²⁴

Selvyydeksi todettakoon, että Suojelupoliisin suorittama siviilitiedustelu eroaa muiden poliisiyksiköiden tekemästä rikostiedustelusta. Rikostiedustelu tarkoittaa lainvalvontaviranomaisen suorittamaa tiedustelua, jonka tarkoituksena on hankkia merkityksellistä tietoa rikosten estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi, mukaan lukien tiedot rikoksentekeijöistä, rikoksista ja rikosenteko-olosuhteista.²⁵ Rikostiedustelun aloittamiseksi poliisiyksikkö tarvitsee konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn. Suojelupoliisin tekemän siviilitiedustelun tarkoituksena ei ole rikosten selvittäminen, vaan ennaltaehkäiseminen. Tietyin laissa säädetyin edellytyksin siviilitiedustelussa hankittua tietoa voidaan kuitenkin luovuttaa rikostutkintaan, mutta tämän kysymyksen tarkempi käsittely ei ole työn rajauksen takia tarkoituksenmukaista.

²¹ TtStL 12 § ja PoL 5a:41.2.

²² PoL 5a:41.3.

²³ Puolustusministeriö 2015, s. 26.

²⁴ KKO 2025:31, kohta 7.

²⁵ Puolustusministeriö, 2015 s. 16.

2.2 Tiedustelumenetelmien käytön edellytykset

Siviilitiedustelutoiminnan yleisenä edellytyksenä on, että tiedustelumenetelmien käyttäminen on välttämätöntä tärkeiden tietojen saamiseksi sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.²⁶ Siviilitiedustelun aloittaminen ei edellytä yksilöityä rikosepäilyä, vaan tiedustelumenetelmiä voidaan kohdistaa toimintaan tai henkilöihin, joiden seuranta on välttämätöntä vakavasti kansallista turvallisuutta uhkaavan toiminnan paljastamiseksi.²⁷

Siviilitiedustelulain esitöissä (HE 202/2017 vp) vakavasti kansallista turvallisuutta uhkaavalla toiminnalla tarkoitetaan järjestäytyntä, salassa valmisteltua tai toteutettua toimintaa, joka voi merkittävästi vaarantaa valtion, yhteiskunnan tai sen elintärkeiden toimintojen turvallisuuden. Uhkaavan toiminnan tulee olla konkreettista ja sen vaikutusten riittävän ajallisesti läheisiä, jotta sen voidaan katsoa uhkaavan vakavasti kansallista turvallisuutta. Toiminnan ei välttämättä tarvitse aiheuttaa välitöntä vaaraa, mutta sen tulee olla riittävän konkreettista ja sillä tulee olla selkeä liityntäpinta kansalliseen turvallisuuteen. Kuitenkaan jonkinasteisen uhan kansalliselle turvallisuudelle muodostava toiminta ei oikeuta tiedustelutoiminnan aloittamista. Vakavasti uhkaavaan toimintaan voidaan siis kohdistaa tiedustelumenetelmiä, jos niiden käytöstä voidaan perustellusti odottaa saatavan merkityksellistä tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Lain esitöissä katsottiin, että kansallinen turvallisuuden suojaaminen viittaa valtion ja yhteiskunnan keskeisten toimintojen sekä ihmisyyteen suojaamiseen vakavilta uhkilta, eli kansallinen turvallisuus kohdistuu yhteiskunnan rakenteisiin ja niiden vakauteen yksilöihin kohdistuvan vakavan uhan sijasta. Kuitenkin yksityishenkilöihin kohdistuvat väkivallanteot voivat muodostaa kansallisen turvallisuuden kannalta merkittävän uhan, jos ne laajuudeltaan tai vaikutuksiltaan horjuttavat, tai voisivat horjuttaa yhteiskunnallista vakautta. Erityisesti valtiojohtoon, kriittisiin infrastruktuureihin tai yhteiskunnan perustoimintoihin kohdistuvat uhat voivat vaarantaa kansallisen turvallisuuden.

Siviilitiedustelun kohteina ovat ulkomainen tiedustelutoiminta sekä joukkotuhousteiden suunnittelu ja valmistaminen, levittäminen ja käyttö; tarkoitettujen kaksikäyttötuotteiden suunnittelu, valmistaminen, levittäminen ja käyttö; suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä

²⁶ PoL 5a: 4§.

²⁷ PoL 5a:4 §.

taikka yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaava toiminta; vieraan valtion toiminta, joka voi aiheuttaa vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai taloudellisille tai muille tärkeille eduille; kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaava kriisi; kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden turvallisuutta uhkaava toiminta; Suomen kansainvälisen avun antamisen ja muun kansainvälisen toiminnan turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta; kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä uhkaava kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus.²⁸

2.3 Perusoikeuksien rajoitusedellytykset

Perusoikeuden rajoittaminen tarkoittaa perusoikeusäännöksen soveltamisalan piirissä olevan oikeuden kaventamista, tai julkisen vallan puuttumista perusoikeusäännöksen suojaamaan yksilön oikeusasemaan.²⁹ Siviilitiedustelutoiminnalla rajoitetaan henkilön oikeutta yksityisyyteen ja erityisesti luottamuksellisen viestin suojaan.³⁰ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on vakiintuneessa ratkaisukäytännössään katsonut, että yksityiselämän ja kirjeenvaihdon käsitteet sisältävät luottamuksellisesti tarkoitetun viestinnän. Yksityisyyden suojan piiriin tuomioistuin on katsonut kuuluvan viestinnän sisällön lisäksi myös viestinnän tunnistamistiedot. Pelkästään tieto sähköisten tunnistamistiedoista kuten puhelinnumeroiden, joihin kohdehenkilö on viestinyt, nauttivat yksityisyyden suojaa yksityiselämään.³¹ Perusoikeuksien rajoittaminen tehdään kansallisen turvallisuuden nimissä, eli perusoikeuksien rajoittamisella pyritään turvaamaan muiden perusoikeuksien, kuten oikeuden henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, toteutuminen. Tiedustelutoiminnan lähtöasetelma aiheuttaa lähtökohtaisesti jo perusoikeuksien kollisiotilanteen eli, jos kahden tai useamman perusoikeuden yhtäaikainen soveltaminen johtaisi ristiriitatilanteeseen, ratkaisussa tulee käyttää punnintaa. Punnintatilanteissa korostetaan periaatevaikutusta, eli tilannetta, jossa perusoikeusäännökset käsitetään ”optimointikäskyiksi”, joilla pyritään turvamaan kunkin perusoikeuden toteutuminen.³² Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8. artiklan toisen kohdan mukaan viranomaiset eivät saa rajoittaa yksityisyyden suojaa, paitsi lain sen salliessa, ja jos rajoitustoimella turvataan esimerkiksi kansallista turvallisuutta. Täten perusoikeuksia ei katsota täysin ehdottomiksi

²⁸ PoL 5a:3 §.

²⁹ Hallberg ym., s.141.

³⁰ Lohse – Viitanen 2019, s.29.

³¹ Luottamukselliseksi tarkoitettu sähköisen viestinnän suojaa on arvioitu muun muassa ratkaisussa *Klass ja muut v. Saksa*; *Liberty ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta*; *Copland v. Yhdistynyt Kuningaskunta*; *Kopp v. Sveitsi*. Viestin sisällön ja tunnistamistietojen suojasta on katsottu muun muassa ratkaisussa *Malone v. Yhdistynyt Kuningaskunta*; *P.G. ja J.H. v. Yhdistynyt Kuningaskunta*; ja *Weber ja Saravia v. Saksa*.

³² Viljanen 2001, s.12.

siten, ettei niitä missään vaiheessa tai laajuudessa voisi rajoittaa, mutta rajoitukset pyritään pitämään mahdollisimman vähäisinä.³³

Perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä ei ole kirjattu laintasoiseen säädökseen. Kuitenkin keskeisessä asemassa perusoikeuksien rajoitusten edellytyksien arvioinnissa on perustuslakivaliokunnan mietintö (PeVM 25/1994) perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.³⁴ Mietinnössä on kirjattu seitsemän yleistä rajoitusedellytystä: 1) lailla säätämisen vaatimus; 2) täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus; 3) rajoitusperusteen hyväksyttävyysoikeusvaatimus; 4) ydinalueen koskemattomuuden vaatimus; 5) suhteellisuusvaatimus; 6) oikeusturvavaatimus; 7) ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus.³⁵ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään painottanut samoja rajoitusedellytyksiä, mutta erityisesti korostanut suhteellisuusperiaatteen merkitystä.³⁶

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (2016/C 202/01) 4 artiklan 2 kohdassa kansallinen turvallisuuden takaaminen on kirjattu nimenomaisesti jäsenvaltioiden toimivallan alaiseksi. EUT on tämän takia vakiintuneesti hyväksynyt kansallisen turvallisuuden yhdeksi perusoikeuksien rajoitusperusteeksi.³⁷ Tämän lisäksi kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yhteissopimuksen (1966) mukaan kielto puuttua yksityiselämään, koskee ”*mielivaltaista*” ja ”*laitonta*” puuttumista oikeuksiin.³⁸ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että valtiolla on välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden rajoissa laaja harkintavaltuus siinä, miten kansallinen tiedustelutoiminta järjestetään.³⁹ Valtio saa siis toteuttaa tiedustelutoimintaa, kunhan sillä ei mielivaltaisesti, laittomasti, epäsuhtaisesti, taikka muutoin kuin välttämättömin tavoin puututa yksilön perusoikeuspiiriin.

Perusoikeusrajoitusten sallittavuutta tulee arvioida pääsääntöisesti lainsäädäntövaiheessa⁴⁰. Siviilitiedustelulakia säätäessä perustuslakia jouduttiin muuttamaan nopeutetulla aikataululla. Perustuslain 10 §:n muuttamista koskevalla lailla (817/2018) perustuslain 10 §:ään lisättiin kvalifioitu lakivaraus, joka mahdollisti erillisellä lailla luottamuksellisen viestin suojan

³³ HE 309/1993 vp, s.29.

³⁴ Viljanen 2001, s. 37.

³⁵ PeVM 25/1994, s. 5.

³⁶ Weber ja Saravia v. Saksa.

³⁷ Komissio v. Suomi, kohdat 45, 47 ja 49.

³⁸ KP-sopimus, art. 17. Samaa suomennosta sanoista ”*arbitrary*” ja ”*unlawful*” on käytetty myös siviilitiedustelulain esitöissä (HE 202/2017 vp, s. 51).

³⁹ Klass v. Saksan liittotasavalta, kohta 49.

⁴⁰ Viljanen 2001, s.13.

rajoittamisen, jos se on välttämätöntä tiedonhankkimiseksi esimerkiksi vakavasti kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta.⁴¹ Lain esitöissä katsottiin, että kvalifioidulla lakivarauksella määritetään tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslaissa anneta avoimempaa valtuutta perusoikeuden rajoittamiseen kuin on välttämättä tarpeen.⁴²

2.4 Tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittaminen

Tiedustelutoiminta on luonteeltaan salaista ja jos se toteutetaan tarkoituksenmukaisesti ja tiedonhankinta pysyy salaisena, on todennäköistä, ettei yksilö ole tietoinen olevansa tiedustelun kohteena. Tiedustelutoiminnan luonteen takia vasta ilmoitus tiedustelumenetelmien käyttämisestä saa kohdehenkilön tiedostamaan oman oikeussuojan tarpeensa. EIT on ratkaisukäytännössään todennut, että kohdehenkilöillä on oltava tehokkaat oikeussuojakeinot, joiden edellytyksenä on se, että kohdehenkilö saa tiedon tiedustelusta toiminnan päättymisen jälkeen.⁴³ Tämän perusteella on oikeutettua myös väittää, että tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittaminen on yksi tärkeimmistä oikeusturvatakeista.⁴⁴

Tiedustelumenetelmien ja tietoliikennetiedustelun käytöstä on ilmoitettava viipymättä kohdehenkilölle, kun tiedustelumenetelmän käytön tarkoitus on saavutettu, mutta viimeistään vuoden kuluttua käytön lopettamisesta.⁴⁵ Suojelupoliisin päällystään kuuluvan poliisimiehen vaatimuksesta tuomioistuimien voi lykätä PolL 5a:47.1 mukaista ilmoitusvelvollisuutta korkeintaan kaksi vuotta kerrallaan, mikäli se on perusteltua käynnissä olevan tiedustelumenetelmän käytön -, tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi. Ilmoitus tiedustelumenetelmän käyttämisestä voidaan tuomioistuimen päätöksellä jättää kokonaan tekemättä, jos se on kansallisen turvallisuuden, taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi välttämätöntä.⁴⁶ Ilmoitusvelvollisuutta ei tietoliikennetiedustelulla hankitusta tiedosta ole, jos tämä on hävitetty tietoliikennetiedustelulain 15 § tai 9.2 § nojalla.⁴⁷

⁴¹ HE 198/2017 vp, s. 1.

⁴² PeVM 25/1994 vp, s. 5.

⁴³ HE 202/207 vp, s. 258.

⁴⁴ Lohse – Honkanen – Meriniemi, s. 234.

⁴⁵ PolL 5a:47.1.

⁴⁶ PolL 5a:47.2.

⁴⁷ TtStL 10 §.

Ilmoitusvelvollisuus syntyy, mikäli kohdehenkilöön kohdistetaan telekuuntelua, tietojen hankkimista telekuuntelun sijasta, televalvontaa ja teknisen tarkkailun käyttöä ja viestiin kohdistuvaa jäljentämistä tai viestiin kohdistuvaa lähetyksen jäljentämistä sekä muuhun kuin valtiolliseen toimijaan kohdistuvaa tietoliikennetiedustelua.⁴⁸ Ilmoitusvelvollisuutta ei ole suunnitelmallisesta tarkkailusta, peitelystä tiedonhankinnasta, peitetoiminnasta, valeostosta, tietolähteen ohjatusta käytöstä, paikkatiedustelusta, taikka muuhun kuin viestiin kohdistuvasta jäljentämisestä ja muuhun kuin viestiin kohdistuvasta lähetyksen jäljentämisestä, mikäli asiassa ei ole aloitettu esitutkintaa siviilitiedustelussa saadun tiedon perusteella.⁴⁹ Vaikkakin asiassa on aloitettu esitutkinta siviilitiedustelussa saadun tiedon perusteella, voidaan tuomioistuimen päätöksellä pakkokeinolain (860/2011) mukaisesti lykätä ilmoittamista kohdehenkilölle kahdeksi vuodeksi kerrallaan, taikka jättää kokonaan ilmoittamista, jos se on välttämätöntä valtion turvallisuuden, taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi.⁵⁰

Tiedustelumenetelmän käyttämisestä ei tarvitse ilmoittaa, mikäli sitä on kohdistettu valtiolliseen toimijaan, taikka siihen rinnastettavaan tahoon.⁵¹ Tämä perustuu siihen, että valtiolliset toimijat, taikka niihin rinnastettavat henkilöt eivät nauti luottamuksellisen viestin suojaa.⁵²

Luottamuksellisen viestin suoja nauttivalle kohdehenkilölle on ilmoitettava tietoliikennetiedustelusta vain, jos yhteydenpito on suoritettu Suomessa olevan osapuolen kanssa, taikka jos viesti reitittyy Suomen kautta.⁵³ Väliaikainen ulkomailla oleskelu ei merkitse sitä, että ilmoitus jätetään tekemättä vaan, että ilmoitus tehdään Suomessa olevalle osapuolelle.⁵⁴ Velvoite ilmoittaa ulkomailla olevalle henkilölle tietoliikennetiedustelusta olisi tehotonta kohteen henkilöllisyyttä koskevan epätietoisuuden vuoksi tai siksi, että henkilöllisyydeltään sinänsä tunnetun kohteen olinpaikka ei olisi tiedossa tai kohtuullisella työllä selvitettävissä.⁵⁵ Kohdehenkilölle on siis ilmoitettava tietoliikennetiedustelusta vain, jos yhteydenpito on suoritettu Suomessa olevan osapuolen kanssa, taikka jos viesti reitittyy Suomen kautta.⁵⁶ Henkilön väliaikainenkaan ulkomailla oleskelu ei siten merkitse sitä, että

⁴⁸ Lohse – Honkanen – Meriniemi, s.240.

⁴⁹ PolL 5a:47.6.

⁵⁰ PKL 10:60.3.

⁵¹ PolL 5a:47.7.

⁵² HE 202/2017 vp, s. 259.

⁵³ Lohse – Honkanen – Meriniemi, s. 234.

⁵⁴ HaVM 38/2018vp, s. 101.

⁵⁵ HE 202/2017 vp, s. 259.

⁵⁶ Lohse – Honkanen – Meriniemi, s. 234.

ilmoitus jätetään tekemättä vaan, että ilmoitus tehdään Suomessa olevalle osapuolelle.⁵⁷

Mikäli tiedustelun kohdehenkilön henkilöllisyys ei ole tiedossa, ei ilmoitusvelvollisuutta ole. Tällöin tiedustelun toteuttamisesta tulee ilmoittaa ilman aiheetonta viivytystä henkilöllisyyden selvittyä.⁵⁸

Lakiin on varattu mahdollisuus jättää kohdehenkilö ilmoittamatta tietoliikennetiedustelun, taikka muiden siviilitiedustelumenetelmien käyttämisestä. Ottaen huomioon tiedustelumenetelmien perusoikeuksia rajoittava luonne, on ilmoittamatta jättäminen merkittävä mahdollinen heikennys oikeusturvatakeisiin. Tilanteissa, jossa tiedustelusta jätetään ilmoittamatta, korostuu laillisuusvalvonnan merkitys. Tuomioistuinkontrollilla taataan, että päätös ilmoittamatta jättämisestä tuodaan riippumattoman tuomioistuimen arvioitavaksi. Myös tiedusteluvalvontavaltuutetun rooli tiedustelutoiminnan valvonnassa korostuu.

⁵⁷ HaVM 38/2018vp, s. 101.

⁵⁸ PolL 5a:47.3.

3 Valvonta ja oikeussuojakeinot

Siviilitiedustelun valvonnalla sekä turvataan perustuslain 10 §:ssä säädettyä perusoikeutta yksityiselämän suojaan, että toteutetaan perustuslain 21 §:ssä säädettyä oikeusturvaa. Valvonnalla taataan, että Suomi tiedustelutoiminnassaan noudattaa ja toteuttaa perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita.⁵⁹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on useassa eri ratkaisussaan vahvistanut oikeusperiaatteen, jonka mukaan kansallisen lain tulee sisältää sääntelyä tiedusteluun perustuvan tarkkailuvaltuuksien valvonnasta sekä tehokkaista oikeussuojakeinoista niitä kohtaan.⁶⁰ Poliisilaisissa säädetään siviilitiedustelun ulkoisesta valvonnasta ja sen valvonnasta sisäasianhallinnossa.⁶¹

Tiedustelun valvontajärjestelmä on ns. *sekajärjestelmä*.⁶² Tämä tarkoittaa, että tiedusteluviranomaisia valvotaan usean eri järjestelmän kautta. Siviilitiedustelun valvonta koostuu tuomioistuinkontrollista, tietosuojavaltuutetun harjoittamasta henkilötietojen käsittelyn valvonnasta, tiedusteluviranomaisten itsenäisestä valvonnasta, tiedusteluvalvontavaltuutetun laillisuusvalvonnasta, ministeriöiden hallinnonalavalvonnasta, eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnasta ja tiedusteluvalvontavaliokunnan harjoittamasta parlamentaarista valvonnasta. Näiden lisäksi voidaan puhua myös valtion talousarviolain mukaisesta laillisuusvalvonnasta, esimiesvalvonnasta, sisäisestä tarkastuksesta, tiedotusvälineiden harjoittamasta valvonnasta ja kansalaisvalvonnasta.⁶³ Käsittelen tiedustelutoiminnan laillisuus- ja parlamentaarista valvontaa luvuissa 3.1 ja 3.2.

Vaikka tiedusteluviranomaisen sisäisellä valvonnalla on käytännössä parhaat mahdollisuudet havaita lainvastaiset tai virheelliset toimet nopeasti, tehokkaan oikeussuojan toteutumisen ja riippumattoman laillisuusvalvonnan kannalta ulkopuolisilla valvontaviranomaisilla on keskeinen asema. Sisäisellä laillisuusvalvonnalla ja ohjauksella pyritään myös ennaltaehkäisemään mahdollisia epäasiallisia, lainvastaisia, tai muita virheellisiä toimia. Tiedotusvälineiden harjoittamalla valvonnalla ei voida katsoa olevan oikeussuojan tehokkuuden arvioinnin kannalta merkittävää vaikutusta. Suojelupoliisin asiakirjat ovat

⁵⁹ Lohse – Viitanen 2019, s. 127.

⁶⁰ Näissä ratkaisuissa on EIT arvioinut tarkkailuvaltuuksien valvontaa ja tehokkaita oikeussuojakeinoja (*Amann v. Sveitsi; Contreras v. Espanja; Bugallo v. Espanja; Kennedy v. Yhdistynyt kuningaskunta; Liberty ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta; Shimovolos v. Venäjä; Weber ja Saravia v. Saksa ja Zakharov v. Venäjä*).

⁶¹ PolL 59§ ja 60§.

⁶² Lohse – Viitanen, s. 139.

⁶³ Lohse – Viitanen, s. 139.

salassapidettävää tietoa⁶⁴, joten mikäli salassapidettävää tietoa on levinnyt laissa säädettyjen vastaanottajien lisäksi ulkopuolisille henkilöille, voidaan katsoa oltavan tilanteessa, jossa valvontatoimet ovat pettäneet ja tiedustelun ydintarkoitus salaisen tiedon hankinnasta on vaarantunut. Tämän takia olen hieman eri mieltä *Loshen* ja *Viitasen* kanssa siitä, että valvontaa harjoittaviksi toimijoiksi tulisi katsoa laissa säädettyjen valvontaviranomaisten lisäksi myös ulkopuolisia toimijoita. Mikäli oikeussuojan toteutuminen edellyttäisi tiedustelutiedon salassapitoa ja osin myös valvonnan epäonnistumista, ei tällaista menettelyä voida lähtökohtaisesti pitää osana tehokkaan oikeussuojan takeita. Tämän takia jaan valvonnan muodot parlamentaariseen- ja laillisuusvalvontaan.

3.1 Parlamentaarinen valvonta

Siviili- ja sotilastiedustelun parlamentaarista valvonnasta vastaa tiedusteluvalvontavaliokunta.⁶⁵ Valiokunta perustettiin vuonna 2019 eduskunnan työjärjestyksessä (40/2000, muutossäädös 123/2019). Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävinä on parlamentaarista valvontatehtäväänsä hoitaessaan valvoa tiedustelutoiminnan asianmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta, seurata ja arvioida tiedustelutoiminnan painopisteitä, seurata ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa, käsitellä valmistelevasti tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomukset ja käsitellä tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontahavainnot.⁶⁶

Tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminnasta on vain vähän julkista tietoa eikä valiokunnan julkisesta toiminnasta ole ilmennyt väärinkäytöksiä, skandaaleja, taikka tietovuotoja. Saatavilla oleva tieto valiokunnasta ja sen toiminnasta on rajattua. Valiokunnalla on lailla säädetty velvollisuus toimia siviili- ja sotilastiedustelun valvovana elimenä.

Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 2 luvun 3 § ja 4 § mukaan tiedusteluvalvontavaliokunnalla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tiedusteluvalvontavaltuutetulta, viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta maksutta valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvittavat tiedot ja selvitykset.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävistä ja valtuuksista säädetään eduskunnan työjärjestyksen lisäksi lailla, toisin kuin muiden eduskunnan valiokuntien osalta.

⁶⁴ JulkL 6:23 § 9 mom.

⁶⁵ Eduskunta 2024.

⁶⁶ Eduskunta 2024.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan toimintaa valvoo perustuslain 108 § ja 109 § mukaisesti eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri.

Valiokunnan tehtäviksi on työjärjestyksen esitöissä katsottu, tiedusteluvalvontavaltuutetun ja ministeriöiden antamien vuosi- ja erilliskertomuksien käsittely, tiedustelutoiminnan laillisuuden, asianmukaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointi, sekä tarvittaessa laatia mietintöjä täysistunnolle ja esittää mielipiteitä muun muassa tiedustelutoiminnan nimittämismenettelystä. Näillä pyritään varmistamaan tiedusteluviranomaisten toiminnan säilyminen demokraattisen valvonnan alaisuudessa.⁶⁷ Sisäministeriön on poliisilain nojalla annettava eduskunnan oikeusasiamiehelle, tiedusteluvalvontavaliokunnalle ja tiedusteluvalvontavaltuutetulle vuosittain kertomus tiedustelumenetelmien käytöstä ja siviilitiedustelun suojaamisen käytöstä sekä niiden käytön valvonnasta.⁶⁸ Valtioneuvoston siviilitiedustelusta antaman asetuksen (709/2019) nojalla suojelupoliisin on myös laadittava sisäministeriölle vuosittain selvitys PolL 5a mukaistan tiedustelumenetelmien ja tietoliikennetiedustelun käytöstä ja valvonnasta.⁶⁹

Suomen parlamentaarisen valvonnan piirre, jossa tiedusteluvalvontavaliokunnan toimivalta on laissa säädetty, on ”*lähes uniikki*” kansainvälisesti verrattuna.⁷⁰ Lailla säädetty valtuudet laajentavat valiokunnan valvontavallan ulottumaan myös eduskunnan institutionaalisten rajojen ulkopuolelle, mitä muilla valiokunnilla ei ole.

Vuonna 2023 tiedusteluvalvontavaltuutettu osallistui kolme kertaa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan kuulemiseen. Käyntien aiheina olivat tiedusteluvalvontavaltuutetun vuoden 2022 vuosikertomus, hallituksen esitys Suomen liittymisestä Pohjois-Atlantin liittoon sekä Suojelupoliisin toimintaa koskevat ajankohtaiset asiat. Lisäksi valtuutettu antoi ministeriöille viisi säädöshankkeisiin liittyvää lausuntoa, osallistui yhteen hallintovaliokunnan ja yhteen puolustusvaliokunnan samaa säädöshanketta koskeneeseen kuulemistilaisuuteen sekä toimitti lakivaliokunnalle yhden kirjallisen lausunnon säädöshankkeesta.⁷¹

Valiokunnan toiminnan tehokkuuden arviointi on haastavaa julkisen tiedon rajallisuuden vuoksi. Tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminnan tarkoituksena on varmistaa

⁶⁷ PeVM 10/2018 vp, s.7.

⁶⁸ PolL 5a:60 §.

⁶⁹ VNA 709/2019.

⁷⁰ Widlund 2023, s. 72-73.

⁷¹ Tiedusteluvalvontavaltuutetun vuosikertomus 2023, s. 13.

tiedustelutoiminnan tehokas parlamentaarinen valvonta. Tiedusteluvalvontavaliokunnalla on kansainvälisiin vastinpareihinsa nähden verraten rajallinen rangaistusvalta. Toisaalta suomalaisen valvontajärjestelmän keskeiseksi vahvuudeksi on katsottu tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun yhteistoiminta, joka yhdessä mahdollistaa tehokkaan valvonnan toteutumisen. *Widlundin* mukaan valiokunnan valvonnan tehokkuutta arvioidessa on ”huomionarvoista” se, ettei valiokunnalla ole mahdollisuutta määrätä suoria rangaistustoimia mahdollisten väärinkäytösten ilmetessä.⁷² Vaikka valiokunnalla ei ole valtuuksia määrätä rangaistuksia, sillä olisi mahdollisten väärinkäytösten ilmetessä mahdollisuus järjestää kuulemisia ja laatia raportteja, mikä osaltaan varmistaisi vastuun toteutumisen.⁷³

Olen eri mieltä *Widlundin* kanssa siitä, että rangaistusvallan puuttumista tulisi pitää mitenkään valiokunnan harjoittaman valvonnan heikkoutena. Tiedusteluvalvontavaliokunta on poliittisesti valittu elin. Rangaistusvallan katsotaan olevan merkittävää julkisen vallan käyttöä, jonka ulkoistamisen voitaisiin katsoa olevan ristiriidassa perustuslain 124 § kanssa. Lisäksi rangaistusvallan antaminen poliittisesti valituille toimielimille riskeerai päätösten objektiivisuuden ja riippumattomuuden. Tehokkaan oikeussuojan toteutumisen kannalta on parempi, että valiokunnalla ei ole suoraa rangaistusvaltaa.

3.2 Laillisuusvalvonta

Laillisuusvalvonnalla tarkoitetaan oikeusjärjestykseen kuuluvien voimassa olevien oikeusnormien noudattamisen valvonnaksi.⁷⁴ Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonta jakautuu sisäiseen- ja ulkoiseen valvontaan. Sisäiseen valvontaan katsotaan kuuluvan valvottavan omavalvonta ja valvottavan esimiesviraston hallinnonalavalvonta. Ulkoisella valvonnalla taas tarkoitetaan suhteessa valvottavaan ulkopuolisen ja riippumattoman organisaation harjoittamaa valvontaa.⁷⁵

Ulkoisen laillisuusvalvonta koostuu ennakko-, reaali- ja jälkikäteisestä valvonnasta. Edellä mainittu jaottelu on yksinkertainen ja selkeä, mutta sitä ei pidä ymmärtää turhan kategorisesti, koska esimerkiksi jälkikäteisellä valvonnalla on tiedusteluviranomaisen toimintaa ennakkollisesti ohjaava vaikutus.⁷⁶ Oikeussuojakeinojen tehokkuuden toteutumisen kannalta

⁷² Widlund 2023, s. 93.

⁷³ Widlund 2023, s. 93.

⁷⁴ Lohse – Meriniemi – Honkanen, s. 140.

⁷⁵ Lohse – Viitanen, s. 141.

⁷⁶ Lohse – Viitanen, s. 141.

tärkeämpää on arvioida ulkoista valvontaa, koska ulkoisilla valvojilla on mahdollisuus toteuttaa kurinpidollisia toimia jälkikäteisenä valvontana. Kun taas sisäisellä valvonnalla pyritään varmistamaan tiedustelutoiminnan ennakkollinen lainmukaisuus, mutta sisäisellä valvonnalla ei ole samanlaista suoranaista vaikutusta yksilön oikeussuojakeinoihin.

Tiedusteluvalvontalaissa perustettiin tiedusteluvalvontavaltuutetun virka uutena riippumattomana ja itsenäisenä laillisuusvalvojana, jonka tehtävänä on valvoa tiedustelumenetelmien ja tiedustelutiedon käytön sekä muun tiedustelutoiminnan lainmukaisuutta suojelupoliisissa ja sotilastiedusteluviranomaisissa.⁷⁷

Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on merkittävä rooli arvioitaessa, noudattavatko viranomaiset lakia ja valvottaessa, ettei tiedustelutoiminnassa ilmene väärinkäytöksiä.⁷⁸

Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on säädetty laajat oikeudet tehtäviensä toteuttamiseksi.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu saa salassapitosäädösten estämättä viranomaisilta tai muilta julkista hallintotehtävää suorittavilta tahoilta tarvittavat tiedot tehtäviensä hoitamiseksi⁷⁹; saa viranomaisilta tai muilta julkista hallintotehtävää suorittavilta tahoilta selvityksen sekoista, jotka ovat tarpeen tehtävien hoitamiseksi⁸⁰, sekä saa tehdä tarkastuksia viranomaisten tai muita julkisia hallintotehtäviä suorittavien tahojen tiloissa ja tarkastusten yhteydessä päästä kaikkiin kohteen valvonnan kannalta välttämättömiin tiloihin ja tietojärjestelmiin⁸¹. Näiden lisäksi tiedusteluvalvontavaltuutetulle on lailla säädetty muita keinoja ja oikeuksia, jolla taataan tiedustelun tehokkaan valvonnan toteutuminen. Käsittelen näitä tarkemmin seuraavissa luvuissa.

Tutkielman aiheen ja tutkimuskysymyksien kannalta on merkittävämpää arvioida siviilitiedusteluun kohdistuvaa laillisuus- ja parlamentaarista valvontaa. Kuitenkin on tarkoituksenmukaista kokonaisvaltaisen valvonnan arvioinnin kannalta lyhyesti käsitellä tietosuojavaltuutetun asemaa tiedustelun valvontaviranomaisena. Tietosuojavaltuutetun tehtävänä ei ole valvoa tiedustelutiedon käytön, tai -toiminnan lainmukaisuutta, vaan valvoa suojelupoliisin käyttämien henkilötietojen käsittelyä. Tiedustelutoiminnassa käsitellään henkilötietoja, jolloin on varmistettava, että näitä tietoja käsitellään lainmukaisesti. Tietosuojan tarkoituksena on siis osoittaa, milloin ja millä edellytyksillä henkilötietoja

⁷⁷ Tiedusteluvalvontavaltuutettu 2025.

⁷⁸ TiedVL 3:7 §.

⁷⁹ TiedVL 3:8 §.

⁸⁰ TiedVL 3:9 §.

⁸¹ TiedVL 3:10 §.

voidaan käsitellä.⁸² Jokaisella kohdehenkilöllä on oikeus saada tietää rekisterinpitäjältä, että käsitelläänkö häntä koskevia henkilötietoja, jos käsitellään niin jokaisella on oikeus saada muun muassa tietää käsittelyn tarkoitus; kyseessä olevat henkilötietoryhmät; tietojen vastaanottajat; mahdollisuuksien mukaan henkilötietojen suunniteltu säilytysaika itsestään käsitellyistä henkilötiedoista; oikeus pyytää rekisterinpitäjää oikaisemaan tai poistamaan, taikka henkilötietojen käsittelyn rajaamista tai vastustaa henkilötietojen käsittelyä; oikeus valittaa valvontaviranomaisille; saada kaikki saatavilla olevat tiedot tietojen alkuperästä, jos niitä ei ole kerätty rekisteröidyltä itseltään.⁸³ Suojelupoliisi toimii omien tietojärjestelmiensä rekisterinpitäjänä.⁸⁴ Suojelupoliisin tiedustelutoiminnasta saaneet henkilötiedot ovat salaisia, jonka takia rekisteröidyn tiedonsaantioikeutta on rajoitettu tietosuojasetuksen 23 artiklan nojalla. Yhtenä rajoitusperusteena on mm. kansallinen turvallisuus, eikä rekisteröidyllä ole PolHetiL 7:56 mukaisesti lainkaan tarkastusoikeutta Suojelupoliisin käsittelemiin henkilötietoihin. Tästä syystä rekisteröidyn tarkastusoikeutta käyttää tietosuojavaltuutettu rikosasioiden tietosuojalain 29 § nojalla. Käytännössä tietosuojavaltuutettu tarkastaa, onko tämän henkilötietoja käsitelty suojelupoliisin toimesta, ja jos niitä on käsitelty, niin ilmeneekö käsittelyssä mitään huomautettavaa.⁸⁵ Vaikkakin tietosuojavaltuutettu ei toteuta laillisuusvalvontaa, on sen toteuttama valvonta merkityksellistä tiedustelutoiminnan kokonaisvaltaisen valvonnan arvioinnissa. Tiedusteluvalvontavaltuutetun laillisuusvalvonta voi pitää sisällään myös henkilötietojen käsittelyn arviointia, vaikka se on tietosuojavaltuutetun erityisvastuulla. Valvontaviranomaisten vastuualueiden tarkoituksellinen osittainen päällekkäisyys auttaa varmistamaan sen, että mikään osa viranomaisen toiminnasta ei jää valvomatta. Tämä on erityisen tärkeää, kun valvonta koskee perusoikeuksia rajoittavaa salaista tiedustelutoimintaa.

3.2.1 Ennakolliset valvontakeinot

Tuomioistuinkontrolli toimii tiedustelutoiminnan ennakkovalvontana. Oikeussuojan varmistamiseksi tiedusteluviranomaisen on lähtökohtaisesti hankittava tuomioistuimen lupa ennen tiedustelumenetelmän käyttöönottoa. Tiedusteluvalvontavaltuutettu käyttää laillisuusvalvojana läsnäolo- ja puhevaltaa asian käsittelyssä.

⁸² Tietosuojavaltuutetun toimisto 2025.

⁸³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta, art. 15. Annettu 27.4.2016.

⁸⁴ PolHetiL 47 §.

⁸⁵ Lohse – Viitanen, s.155.

Poliisilain 6 §–8 § ja 11 §–14 § määrittellään siviilitiedustelumenetelmät, joiden käyttöön tiedusteluviranomainen tarvitsee tuomioistuimen luvan. Tuomioistuimen päätös vaaditaan teknisten tiedustelumenetelmien ja tietoliikennetiedustelun aloittamiseksi.

Tiedustelutoimintaan liittyvät lupa-asiat ovat keskitetty Helsingin käräjäoikeuteen tuomioistuimen asiantuntijuuden varmistamiseksi. Korkein oikeus on kannattanut käsittelyiden keskittämistä yhteen käräjäoikeuteen.⁸⁶

Tuomioistuin käsittelee tiedustelumenetelmään käyttämistä koskevan vaatimuksen suojelupoliisin esityksestä.⁸⁷ Suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies voi päättää suunnitelmallisesta tarkkailun aloittamisesta⁸⁸, kun taas peitellyn tiedonhankinnan aloittamisesta päättää suojelupoliisin päällikkö, taikka tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies.⁸⁹ Tietoliikennetiedustelulain 7 § mukaan tuomioistuin päättää tietoliikennetiedustelusta suojelupoliisin päällikön kirjallisesta vaatimuksesta.

Laissa on rajattu oikeudet päättää teknisten tiedustelumenetelmien aloittamisesta suojelupoliisin päällystön ja/tai päällikön päätäntävällän ulkopuolelle. Tämä rajoitus perustuu siihen, että kyseisten tiedustelumenetelmien käyttö merkitsee merkittävää puuttumista perusoikeuksiin - erityisesti yksityisyyden suojaan. Tuomioistuinmenettelyllä pyritään takaamaan perusoikeusrajoitusten edellytysten objektiivinen ja puolueeton arviointi. Tuomioistuinvalvonta toteuttaa keskeistä oikeusturvan taetta, jonka takia on tärkeää, että kontrolli ei ole näennäistä.⁹⁰ Tuomioistuimelle on toimitettava riittävät tiedot lupavaatimuksen arvioimiseksi. Lupaa hakevalla tiedusteluviranomaisella on velvollisuus toimittaa tällaiset tiedot sekä osoittaa, että tiedustelumenetelmän käytön yleiset ja erityiset edellytykset täyttyvät.⁹¹

TiedVL 3:14 § mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetulla tai hänen määräämällään virkamiehellä on oikeus olla läsnä tuomioistuimessa tiedustelumenetelmää koskevan lupa-Asian käsittelyssä. Tiedusteluvalvontavaltuutettu käyttää tätä oikeutta aktiivisesti, ja vuonna 2023 valtuutetun toiminnosta osallistuttiin kaikkiin tiedustelumenetelmiä koskeneisiin

⁸⁶ OH2017/88.

⁸⁷ PoL 5a: 6 § - 8 §; 11 § - 14 §.

⁸⁸ PoL 5a:9 §.

⁸⁹ PoL 5a:10 §.

⁹⁰ PeVL 35/2018 vp, s. 29.

⁹¹ LaVL 32/2018 vp, s. 9–10.

istuntoihin Helsingin käräjäoikeudessa.⁹² Valtuutetun puheoikeudesta lupa-asian käsittelyssä säädetään erikseen. Lisäksi tiedusteluvalvontavaltuutettu voi ilman määräaikaakaan kannella hovioikeudelle, ja kantelu on käsiteltävä kiireellisenä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut, että itsenäisen valvontaviranomaisen läsnäolo tiedustelumenetelmien lupakäsittelyssä, korvaa jossain määrin tuomioistuimen menettelyihin ja päätöksiin liittyvän avoimuuden puutteen.⁹³ Perustuslakivaliokunta on lausunut siviilitiedustelulain esitöissä, että itsenäisen tiedusteluvalvontaviranomaisen harjoittama valvonta on edellytys sille, että siviilitiedustelulaki voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.⁹⁴

Lainsäädäntöön sisällytetty lakivaraus mahdollistaa tiedustelumenetelmien käyttöönottamisen ilman tuomioistuimen lupaa poikkeustilanteissa. Näissä tilanteissa suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies, tai suojelupoliisin päällikkö voi päättää tiedustelumenetelmän aloittamisesta, mikäli asian käsittely ”ei siedä viivytystä”. Tiedustelun aloittaminen ilman tuomioistuimen lupaa on poikkeuksellinen toimenpide, joten tällaisessa tapauksessa lupa-asia on saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi viipymättä, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluessa menetelmän käytön aloittamisesta.⁹⁵

Poliisi- ja tietoliikennetiedustelulain esitöissä todettiin, että on perusteltua sisällyttää lakiin kiiretilanteissa mahdollisuus kevennettyyn päätöksentekomenettelyyn.⁹⁶ Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklassa säädetään oikeudesta poiketa sopimusvelvoitteista hätätilan aikana. EIT on oikeuskäytännössään vahvistanut, että kiireellisessä hätätilanteessa, kuten terrorismin uhatessa, jäsenvaltioilla on oikeus poiketa sopimusvelvoitteista, kunhan se on poikkeuksellista ja poikkeukset tehdään oikeasuhtaisesti uhkaan nähden.⁹⁷

Siviilitiedustelulain esitöissä todettiin, että kansallinen laki voi sisältää erityissäännökset kiiretilanteiden päätöksentekomenettelystä, edellyttäen, että laista käy ilmi, että sitä voidaan käyttää vain poikkeuksellisesti ja välttämättömistä syistä.⁹⁸ Jos poikkeavasta päätösmenettelystä säädetään, tulee myös säätää normaalin päätöksentekijän

⁹² K 14/2014 vp, s. 11.

⁹³ Centrum För Rättvisa V. Ruotsi (2018), kohta 158.

⁹⁴ PeVL 35/2018 vp, s. 29.

⁹⁵ TtStL ja PolL 5a luku.

⁹⁶ HE 202/2017 vp, s. 127.

⁹⁷ Tapauksissa *Brannigan ja McBride v. Yhdistynyt kuningaskunta* sekä *Lawless v. Irlanti* on todettu, että lakiin kirjatut erityismenettelyt ovat mahdollisia, jos niiden määrittämällä olevan vaan poikkeustilanteissa käytettäviä ja välttämättömiä.

⁹⁸ HE 202/2017 vp, s. 127.

mahdollisuudesta jälkikäteen arvioida, oliko menettelyn käyttö perusteltua. Samoin on säädettävä perusteettoman kiirepäätöksen nojalla hankittujen tietojen hävittämisestä.⁹⁹

3.2.2 Reaaliaikaiset valvontakeinot

Tiedustelutoiminnan reaaliaikaisina laillisuusvalvonnan keinoina ovat käytännössä tiedusteluvalvontavaltuutetun toimivaltuudet ja tiedusteluviranomaisen harjoittama sisäisen valvonta. Tiedusteluvalvontalain nojalla tiedusteluvalvontavaltuutetulla on laajat toimivaltuudet valvoa tiedusteluviranomaisia ja tiedustelutoimintaa.

Lain 15 § mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetulla on valta määrätä tiedustelumenetelmän käytön keskeytettäväksi tai lopetettavaksi, jos tämä katsoo tiedusteluviranomaisen menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa. Tiedusteluvalvontavaltuutetun tulisi ensisijaisesti kuitenkin pyrkiä muilla keinoilla, kuten käsityksen tietoon saattamisella tai huomautuksen antamisella, ohjata tiedustelutoiminta lainmukaiseksi.¹⁰⁰

Tiedusteluvalvontavaltuutetun valta ulottuu myös tuomioistuimen lupaan perustuvaan tiedustelutoimintaan. Valtuutetun määräyksellä tiedustelutoiminta on keskeytettävä määräaikaaisesti. Valtuutetun antaman määräyksen jälkeen tuomioistuin arvioi keskeyttämisen edellytykset. Tuomioistuin voi joko vahvistaa määräyksen, kumota sen tai muuttaa sen keskeyttämismääräyksestä lopettamismääräykseksi.¹⁰¹ Tiedusteluviranomaisella ei ole valitusoikeutta käräjäoikeuden päätökseen.¹⁰² Kun taas tiedusteluvalvontavaltuutettu saa kannella käräjäoikeuden päätöksestä ilman määräaikaista hovioikeudelle, jonka tulee käsitellä kantelu kiireellisenä. Valtuutetun kantelu-oikeus koskee tiedustelutoimenpiteitä ja niihin myönnettyjä lupia, niistä ilmoittamisen lykkäämistä ja ilmoituksen tekemättä jättämistä sekä alioikeuden väliaikaismääräyksestä antamaa päätöstä, jossa tiedusteluvalvontavaltuutetulla voi olla korostunut intressi kannella, jos tuomioistuin on päättänyt, ettei valtuutetun antamaa väliaikaismääräystä pidetä voimassa.¹⁰³ Kantelu-oikeus antaa tiedusteluvalvontavaltuutetulle keinon puuttua nopeasti ja tehokkaasti tilanteisiin, joissa hän katsoo, että lupa tiedustelumenetelmien käyttöön on myönnetty virheellisin tai puutteellisin perustein.¹⁰⁴

⁹⁹ HE 202/2017 vp, s. 127.

¹⁰⁰ Lohse – Viitanen, s.186.

¹⁰¹ TiedVL 15.2 §.

¹⁰² TiedVL 15.3 §.

¹⁰³ Lohse – Viitanen, s.186.

¹⁰⁴ OH2017/88.

Toinen tärkeä osa reaaliaikaista laillisuusvalvontaa on suojelupoliisin sisäinen laillisuusvalvonta. Sisäisen laillisuusvalvonnan tehtävänä on valvoa, että viranomaistoiminta on lainmukaista ja että siinä noudatetaan virkavelvollisuuksia ja ohjeistusta.¹⁰⁵ Poliisilaissa ja tietoliikennetiedustelulaissa säädetään, että sisäministeriön ohella tiedustelutoiminnan sisäisestä valvonnasta huolehtii suojelupoliisin päällikkö, jonka tehtävänä on vastata suojelupoliisin sisäisen laillisuusvalvonnan järjestämisestä, resurssoinnista ja kehittämisestä.¹⁰⁶ Suojelupoliisin sisäinen valvonta koostuu laillisuusvalvonnasta, laadunvalvonnasta ja sisäisestä tarkastuksesta.¹⁰⁷ Käytännössä suojelupoliisin päällikön tulee valvoa, että poliisiyksikössä tehdään säännönmukaisia laillisuustarkastuksia ja muuta laillisuusvalvontaa, jota suojelupoliisin omat ohjeistukset ja sisäministeriön laillisuusvalvontaohje edellyttävät.¹⁰⁸

3.2.3 Jälkikäteiset valvontakeinot

Jälkikäteisten valvontakeinojen käyttäminen kohdistuu tiedusteluvalvontavaltuutetulle. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on lukuisia jälkikäteisiä valvontakeinoja, joilla voi valvoa ja tarvittaessa puuttua jo tapahtuneeseen tiedustelutoimintaan. Jälkikäteisen laillisuusvalvonnan muotoina ovat mm. tutkimispyyntöjen ja kanteluiden käsitteleminen sekä tarkastusten tekeminen, tiedusteluvalvontavaltuutetun oikeus määrätä laillisuusvalvonnallisia seuraamuksia, joita ovat asian esitutkintaan ilmoittaminen, huomautuksen antaminen ja moittivan tai ohjaavan käsityksen esittäminen.¹⁰⁹ TiedVL 18§ mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu esittää käsityksellä näkemyksensä siitä, mitä on pidettävä lainmukaisena tai hyvän hallintotavan mukaisena menettelynä sekä perus- ja ihmisoikeuksien mukaisena toimintatapana. Käsitys voi sisältää laintulkintasuosituksia ja -ohjeita sekä yleisempää ohjausta tiedustelutoiminnassa noudatettavista velvollisuuksista, tavoista ja hyvistä käytännöistä.¹¹⁰ Säännöksen toisen momentin mukaan merkittävät valvontahavaintonsa tulee asettaa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan käsiteltäväksi.

Käsityksen saattamisen lisäksi tiedusteluvalvontavaltuutettu voi antaa huomautuksen, joka katsotaan laillisuusvalvonnan seuraamusluonteiseksi toimenpiteeksi.¹¹¹

¹⁰⁵ SMDno-2020-158, s. 3.

¹⁰⁶ PolL 5a:59 § ja TtStL 24 §.

¹⁰⁷ HE 202/2017 vp, s. 37.

¹⁰⁸ Lohse – Viitanen, s. 157.

¹⁰⁹ K 14/2024, s. 11.

¹¹⁰ Lohse – Viitanen, s. 191.

¹¹¹ HE 199/2017 vp, s. 63.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu voi tehdä esitutkintaviranomaiselle ilmoituksen, jos hän katsoo, että valvonnan kohde on toiminut lainvastaisesti.¹¹² Ilmoitus voi koskea rikoksen lisäksi myös tapahtumaa, jossa tiedusteluvalvontavaltuutettu epäilee rikoksen tapahtuneen.¹¹³

Kuten aiemmin todettiin, on tiedusteluvalvontavaltuutetulla oikeus tehdä tarkastuskäyntejä tiedusteluviranomaisten, taikka muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien toimitiloihin sekä tarkastuksen yhteydessä tällä on oikeus päästä kaikkiin valvonnan kannalta välttämättömiin tiloihin ja tietojärjestelmiin. Tarkastuksia ei kuitenkaan saa tehdä pysyväisluontoiseen asumiseen käytettävässä tilassa. Tarkastukset voivat koskea esimerkiksi tiedustelumenetelmien käytön lupavaatimuksia ja päätöksiä, taikka tiedustelun suojaamista koskeneita päätöksiä. Valvontakäyntien yhteydessä tarkastettiin kaikki suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten tekemät päätökset, jotka koskivat tiedustelumenetelmien käyttöä ja tiedustelun suojaamista.¹¹⁴ Tarkastusten lukumäärästä ei ole tietoa, koska se on salassapidettävää tietoa.¹¹⁵ Valvontakäyntien määrä on kasvanut merkittävästi vuodesta 2019 vuoteen 2023.¹¹⁶ Erityisesti vuoden 2020 jälkeen käyntien määrä on pysynyt korkealla tasolla. Edellä mainittujen valvontakeinojen lisäksi tiedusteluvalvontavaltuutettu voi ilmoittaa asian esitutkinnan toimittamisesta päättävälle viranomaiselle, jos hän katsoo, että valvottava tiedusteluviranomainen on toiminut lainvastaisesti.¹¹⁷

Viimeisimmän tiedusteluvalvontavaltuutetun vuosikertomuksen mukaan kertomusvuonna 2023 ei ilmennyt tarvetta kannella käräjäoikeuden päätöksestä, määrätä tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä tai lopettamisesta, ilmoittaa tiedusteluviranomaisen menettelyä esitutkintaan tai antaa huomautusta tiedusteluviranomaiselle. Kuitenkin yksi kertomusvuonna aloitettu alustava laillisuusvalvonnallinen selvitys johti vuonna 2024 asiakokonaisuuden ilmoittamiseen esitutkintaan. Lisäksi tiedusteluvalvontavaltuutettu toi esiin näkemyksensä kahdessa eri laintulkintakysymyksessä, jotka koskivat sekä ennakkollista että reaaliaikaista laillisuusvalvontaa.

Kertomusvuonna 2023 tiedusteluvalvontavaltuutetun toimesta tehtiin suojelupoliisiin ja sotilastiedusteluviranomaisiin yhteensä 171 valvontakäyntiä. Nämä liittyivät

¹¹² TiedVL 16 §.

¹¹³ ETL 3:1.1.

¹¹⁴ K 14/2024 vp, s. 11.

¹¹⁵ JulKL 24.1 § nojalla suojelupoliisin asiakirjat, joiden julkistaminen voisi vaarantaa rikosten selvittämistä, valtion turvallisuutta, tai yleistä järjestystä, ovat salassapidettävää tietoa.

¹¹⁶ K 14/2024 vp, s. 46.

¹¹⁷ TiedVL 3:16 §.

tiedustelumenetelmien käyttöä koskeviin lupavaatimuksiin ja päätöksiin sekä tiedustelun suojaamista koskeviin päätöksiin. Lisäksi suojelupoliisiin ja sotilastiedusteluviranomaisiin tehtiin valvontakäyntejä tiedustelumenetelmien käytöstä laadittujen pöytäkirjojen tarkastamiseksi sekä perehtymiskäyntejä, jotka koskivat yleisesti näiden viranomaisten toimintaa. Valvontakäyntien yhteydessä tarkastettiin kaikki suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten tekemät tiedustelumenetelmien käyttöä ja tiedustelun suojaamista koskevat päätökset.

Moittivalla käsityksellä saatetaan valvottavan tietoon lainmukainen menettely ja ohjaavalla käsityksellä kiinnitetään valvottavan huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn, taikka perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Moittivia tai ohjaavia käsityksiä voidaan esittää sekä jälkikäteisen että reaaliaikaisen yksittäistapauksia koskevan laillisuusvalvonnan yhteydessä. Lisäksi tiedusteluvalvontavaltuutettu voi esittää laintulkintakysymyksiä koskevia näkemyksiään yleisellä tasolla tapahtuvan ennakkollisen laillisuusvalvonnan yhteydessä.¹¹⁸

3.3 Kansainvälinen vertailu tiedustelutoiminnan valvonnasta

Euroopan unionin jäsenvaltioissa kansallista turvallisuutta takaavaa tiedustelua ja sen valvontaa toteutetaan lukuisin eri keinoin. Kansallisen tiedustelutoiminnan toimivuuden arvioimisen kannalta on arvioitava, miten muut valtiot toteuttavat tiedustelutoiminnan valvontaa ja millaisia oikeussuojakeinoja yksilöllä on käytössään. Siviilitiedustelulain esitöissä selvitettiin, millä perustein tiedustelutoimintaa voidaan toteuttaa ja miten sen valvonta on järjestetty eri maissa. Käyn seuraavassa luvussa läpi, miten Ruotsissa, Norjassa ja Saksassa tiedustelutoiminnan valvonta on järjestetty. Valitsin nämä valtiot esimerkiksi, koska niiden ja Suomen oikeusjärjestykset ovat osittain samankaltaisia, niissä on säädetty tiedustelutoimintaa koskevaa erityislainsäädäntöä, ja useamman valtion lainsäädäntöä on ollut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen arvioitavana. Valtioiden tiedustelutoiminnan valvonnan toteutustavoissa on myös merkittäviä eroja ja tiettyjä asioita toteutetaan Suomen järjestelmää tehokkaammin. Käsittelen Ruotsin tiedustelulainsäädäntöä tarkemmin, koska EIT:n ratkaisu 35252/08 on merkittävä. Se on lisäksi uusimpia ratkaisuja tiedustelutoiminnan lainmukaisuuden arvioinnissa.

¹¹⁸ Tiedusteluvalvontavaltuutetun vuosikertomus 2023, s. 11.

3.3.1 Ruotsi

Ruotsissa tehdään sotilas- ja siviilitiedustelua. Ruotsin turvallisuuspoliisi (Säkerhetspolis) vastaa rikosten ennaltaehkäisystä ja paljastamisesta, jotka kohdistuvat kansalliseen turvallisuuteen, terrorismiin, tai keskeiseen valtionjohtoon.¹¹⁹ Sotilastiedustelutoiminnasta vastaavat puolustusministeriön alaiset puolustusvoimien tiedustelu- ja turvallisuuspalvelu, puolustusvoimien radiolaitos, puolustusvoimien materiaalilaitos ja kokonaismaanpuolustuksen tutkimusinstituutti. Tiedustelutoimintaa johtaa Ruotsin hallitus ja hallituksen nimeämät viranomaiset voivat hallituksen päättämien puitteiden mukaisesti määrätä tiedustelutoiminnan kohdentamisesta.¹²⁰ Vaikka Suomessa suojelupoliisi hankkii tietoa valtiojohdon päätöksenteon tueksi, ei se silti ole samalla tavalla poliittisen ohjauksen alaisena. Ruotsissa on säädetty myös muita tiedustelutoiminnan erityislakeja, joista on laki signaalitiedustelusta puolustustiedustelutoiminnassa. Signaalitiedustelulla tarkoitetaan tietoliikennetiedustelua. Lain mukaan tietoliikenne tiedustelun suuntaamisesta voivat päättää vain hallitus, valtioneuvoston kanslia, puolustusvoimat, suojelupoliisi ja poliisin kansallinen operatiivinen osasto.¹²¹ Tietoliikennetiedusteluun perustuvasta teknisestä tiedonhankinnasta vastaa Puolustusvoimien radiolaitos, joka on nimestään huolimatta siviiliviranomainen, joka yhdessä Puolustusvoimien kanssa vastaa kansallisen puolustustiedustelutoiminnan toteuttamisessa.¹²²

Toisin kuin Suomessa, Ruotsissa ei ole parlamentaarista valvonnasta vastaavaa valvontaelintä, jonka tehtävänä olisi yksinomaan valvoa tiedustelutoimintaa. Tiedusteluviranomaisilla on raportointivelvollisuus puolustusministeriölle tiedustelutoiminnan suuntautumisesta, kansainvälisestä yhteistyöstä sekä henkilö- ja signaalitiedustelulla tehtävästä tiedustelusta.¹²³ Raportointivelvollisuuden lisäksi tiedusteluviranomaisten tulee vuosittain julkaista yleiskatsaus kertomusvuoden tiedustelutoiminnasta, ja käytännön parlamentaarinen valvonta toteutuu siten, että puolustusvaliokunta käsittelee parlamentille signaalitiedustelusta annetun selonteon.

Laillisuusvalvonnasta vastaa Ruotsin valtion tiedustelutarkastus (Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, SIUN), joka on lautakuntamuotoinen valvontaelin. Se

¹¹⁹ Säkerhetspolisens 2025.

¹²⁰ HE 199/2017, s. 13.

¹²¹ Lag 2008:717, 4 §.

¹²² Prop. 2006/07:63, s.21.

¹²³ HE 199/2017, s.13.

koostuu puheenjohtajasta, varapuheenjohtajasta ja viidestä jäsenestä. Ruotsin hallitus nimittää kaikki jäsenet parlamenttiryhmiensä esityksestä, ja jäsenet ovat usein entisiä kansanedustajia. Pois lukien puheenjohtajiston, jonka molempien jäsenten on oltava toiminut tuomareina.¹²⁴ SIUN:n tehtävänä on valvoa ja varmistaa, että tiedustelutoimet toteutetaan lainmukaisesti ja eettisesti. Lisäksi SIUN valvoo tiedustelumenetelmien kohdentamista ja käytettyjä menetelmiä sekä henkilöstön rekrytointia ja koulutusta. SIUN voi ilmoittaa epäilystä rikoksesta valtakunnansyyttäjälle tai muille toimivaltaisille viranomaisille sekä määrätä tiedustelumenetelmän keskeytettäväksi. SIUN on lähtökohtaisesti verrattavissa Suomen tiedusteluvalvontavaltuutettuun, vaikka toiminnassa on eräitä eroja.

Ruotsissa on erityissääntelyä tietoliikennetiedustelusta. Signaalitiedustelusta säädetään sitä koskevassa erityislaeissa ja -asetuksessa.¹²⁵ Tietoliikennetiedustelun haku- ja käyttöehtojen hyväksymisestä päättää Ruotsin puolustustiedustelutuomioistuin. Tuomioistuin myöntää luvan ainoastaan, jos se täyttää lainsäädännön asettamat vaatimukset.¹²⁶ SIUN on ainoa viranomaisorganisaatio, joka pääsee operaattorien yhteyspisteisiin ja toimittaa tiedot signaalitiedustelussa käytettäviin kaapeleihin. SIUN valvoo erityisesti tietoliikennetiedustelun haku- ja käyttöehtojen asianmukaista käyttöä ja varmistaa, että tiedot käsitellään, hävitetään, raportoidaan ja luovutetaan lainmukaisesti. Tietoliikennetiedustelua valvoo myös riippumaton neuvosto, joka koostuu kolmesta hallituksen nimittämästä jäsenestä. Neuvoston tehtävänä on valvoa yksityisyyden suojan toteutumista signaalitiedustelussa. Neuvosto raportoi havainnoistaan signaalitiedustelupalvelun johdolle ja tarvittaessa SIUN:ille. Parlamentin oikeusasiamies ja oikeuskansleri valvovat myös tietoliikennetiedustelun lainmukaisuutta ja yksityisyyden suojan toteutumista. Näin ollen tietoliikennetiedustelua valvotaan useiden eri valvontaviranomaisten toimesta. SIUN:n tehtävänä on kokonaisvaltainen tiedustelutoiminnan valvonta, joka kattaa kaikki osa-alueet ja varmistaa lain noudattamisen sekä kansalaisten perusoikeuksien suojan toteutumisen.

3.3.2 Norja

Norjassa toimii ulkomaantiedustelupalvelu (Etterretningstjenesten) ja sisäisestä kansallisesta turvallisuudesta vastaava turvallisuuspoliisi (Politietts sikkerhetstjeneste). Tiedustelupalvelu

¹²⁴ HE 199/2017 vp, s. 13.

¹²⁵ Ruotsissa säädetään tietoliikennetiedustelusta laissa signaalitiedustelusta puolustustiedustelusta (2008:717), laissa henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimien radiolaitoksen puolustustiedustelu- ja kehitystoiminnassa (2007:259) ja asetuksessa tietoliikennetiedustelusta puolustustiedustelussa (2008:92).

¹²⁶ Centrum för Rättvisa v. Ruotsi, kohta 31.

toimii osana Norjan puolustusvoimia. Norjan tiedustelupalvelun tehtävänä on hankkia, työstää ja analysoida tietoa, joka koskee Norjan etuja suhteessa vieraisiin valtioihin, organisaatioihin ja yksilöihin ja tätä taustaa vasten laatia uhka-analyyseja ja tiedustelu-arvioita siinä laajuudessa, kun tämä voi myötävaikuttaa tärkeiden kansallisten intressien turvaamiseen.¹²⁷

Norjan lainsäädännössä ei ole erillistä sääntelyä henkilö-, eikä teknisiä tiedustelumenetelmiä koskien. Norjan tiedustelupalvelun oikeudesta toteuttaa salaisia tiedonhankintakeinoja ei ole selvällä tavalla kirjattu lakiin, vaan oikeus toteuttaa näitä on ylipäätään vain pääteltävissä epäsuorasti.¹²⁸ Tiedusteluasioiden poliittinen valvonta ja ohjaus kuuluvat Norjan Puolustusministeriölle.

3.3.3 Saksa

Saksan ulkomaan tiedustelupalveluna toimii tiedustelupalvelu Bundesnachrichtendienst (BND), joka toimii suoraan Saksan liittokanslerinviraston alaisuudessa ja ohjauksessa. BND:n tehtävänä on vastata siviili- ja sotilasuhkia koskevasta ulkoisesta tiedonhankinnasta.

Liittovaltion siviiliturvallisuuspalveluna toimii Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) ja sotilaallisena turvallisuuspalveluna Amt für den Militärischen Abschirmdienst (MAD).¹²⁹

Saksan tiedusteluviranomaisten toimivaltuudet ja tarkemmat tehtävät ovat säädetty omissa laeissaan.

Kaikkien tiedusteluviranomaisten parlamentaarista valvonnasta vastaa Saksan liittopäivien valvontavaliokunta, josta säädetään Saksan perustuslaissa ja tiedustelun parlamentaarista valvonnasta annetussa laissa.¹³⁰ Tiedusteluvalvontalain esitöiden mukaan valvontavaliokunnan tehtävät ovat lähellä tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtäviä.

Valvontavaliokunta koostuu vähintään neljästä kansanedustajasta. Valiokunnan tehtävänä on valvoa tiedusteluviranomaisia toimissaan. Liittovaltion hallituksella on velvollisuus tiedottaa valiokuntaa tiedusteluviranomaisten toiminnoista ja merkityksellisistä tapahtumista.¹³¹

Valvontavaliokunnan tehtäviä tukee pysyvä valtuutetun virka, joka avustaa komitean työtä ja

¹²⁷ Puolustusministeriö 2045, s. 37.

¹²⁸ HE 202/2017 vp, s. 39.

¹²⁹ HE 199/2017 vp, s. 18.

¹³⁰ HE 199/2017 vp, s. 18.

¹³¹ Bundestag 2025.

toimii sen jatkeena käyttäen komitean oikeuksia liittohallitusta ja tiedusteluviranomaisia kohtaan myös strategisella tasolla.¹³²

Tiedusteluviranomaisten laillisuusvalvonnasta vastaa valvontavaliokunnan nimittämä ns. G 10 -komissio, joka koostuu puheenjohtajasta ja varapuheenjohtajasta, joiden on oltava tuomarinvirkaan pätevöityneitä, ja kolmesta jäsenestä ja neljästä varajäsenestä.¹³³ Jäsenet ovat usein kansanedustajia, mutta valiokunta on liittopäivistä riippumaton.¹³⁴ G 10 -komission tehtävänä on sekä ennakkollinen että jälkikäteinen laillisuusvalvonta, ja se myöntää luvan tietoliikennetiedustelumenetelmien käyttöön. Kysymys ei ole kuitenkaan Suomen järjestelmän kaltaisesta tuomioistuinkontrollista, jossa päätöksen lupa-asiassa antaa riippumaton yleinen tuomioistuin.

3.3.4 Yhteenveto kansainvälisestä tiedustelutoiminnan valvonnan vertailusta

Verrokkimaiden tiedustelutoiminnan valvonnassa ei eroteta parlamentaarista ja laillisuusvalvontaan selkeästi toisistaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että vaikka valvontaelimen jäsenet on valittu poliittisten parlamenttiryhmiä ehdokkaista, valvontaelin on silti riippumaton ja itsenäinen laillisuusvalvoja.¹³⁵ Vaikka laillisuusvalvoja toimisikin tosiasiallisesti riippumattomasti, vaarantuu valvonnan riippumattomuus, kun valvontaa tekee poliittisesti valitut edustajat, eikä riippumattomat laillisuusvalvojat taikka yleiset tuomioistuimet. Suomen tuomioistuinkontrolli takaa lupamenettelyn tosiasiallisen riippumattomuuden. Tämän lisäksi kohdehenkilön oikeusturvan toteutumista lupamenettelyssä vahtii riippumaton laillisuusvalvoja. EIT:n asettamat vähimmäisvaatimukset yksilön oikeusturvan toteutumiselle täytyisivät kansainvälisen vertailun pohjalta helpomminkin. Suomen järjestelmässä yksilön perusoikeuksien toteutumisen varmistamisen kannalta on merkittävää, että tiedusteluvallontavaltuutetun virka ei ole poliittisesti valittu, vaikka onkin valtioneuvoston nimittämä, koska täten varmistetaan laillisuusvalvojan itsenäisyys.

¹³² Bundestag, Ständiger Bevollmächtigter des Parlamentarischen Kontrollgremiums 2025.

¹³³ Bundesamt für Verfassungsschutz 2025.

¹³⁴ HE 199/2017 vp, s. 19.

¹³⁵ Centrum för Rättvisa v. Ruotsi, kohta 353.

3.4 Tiedustelun kohteen oikeussuojakeinot

Perustuslain 21 §:ssä on säädetty perusoikeus oikeusturvaan, joka sisältää tehokkaan oikeussuojan vaatimukset, vaikkei niitä ole nimenomaisesti mainittu säännöksessä.¹³⁶

Vaatus tehokkaista oikeussuojakeinoista perustuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaan, jonka mukaan jokaisella on oltava käytössään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä, jos tunnustettuja perusoikeuksia, taikka vapauksia on loukattu, vaikka se olisi tapahtunut virantoimituksessa olevan henkilön toimesta. Artikla täydentää siis sopimuksessa turvattuja materiaalisia ihmisoikeuksia edellyttämällä tehokkaita valtion sisäisiä oikeussuojakeinoja.¹³⁷ Tehokkaan oikeussuojakeinon olemassaolo on välttämätön tilanteissa, joissa yksilö ei voi hyödyntää EIS 6. artiklassa säädettyjä oikeuksia, kuten kohdehenkilöllä ei ole puhevaltaa tiedustelumenetelmän lupamenettelyssä eikä muutoksenhakuoikeutta päätökseen.

Tiedustelun kohteelle on laissa säädetty oikeussuojakeinoina hallintokantelu joko tiedusteluvalvontavaltuutetulle, taikka Helsingin kärjäoikeudelle. Tämän lisäksi kuka tahansa voi jättää tiedusteluvalvontavaltuutetulle tutkimuspyynnön. Jättämällä hallintokantelun pannaan laillisuusvalvonta vireille.¹³⁸ Toisin kuin tutkimuspyynnön osalta, kantelun tutkittavaksi ottamiselle on laissa määritelty kynnys. Kantelu käsitellään, mikäli kantelukirjoituksen perusteella on aihetta epäillä, että tiedustelutoiminnassa on menetelty lainvastaisesti, tai jos tiedusteluvalvontavaltuutettu katsoo siihen olevan aihetta muusta syystä. Muiksi syiksi kantelun käsittelylle on katsottu esimerkiksi yksittäistä tapausta laajalaisemmat systemiset kysymykset.¹³⁹ Kantelu- tai tutkimuspyyntöasiassa laaditaan kirjallinen ratkaisu, joka toimitetaan kantelijalle tai tutkimuspyynnön tekijälle.¹⁴⁰ Lähtökohtaisesti valtion asiakirjat, jotka sisältävät ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä tietoja, ovat salassapidettäviä.¹⁴¹ Kantelu- tai tutkimuspyyntöasiassa laadittavat kirjalliset ratkaisut sisältävät salassapidettävää tietoa, jonka takia kirjallisessa

¹³⁶ PeVL 26/2024 vp, s.12.

¹³⁷ Pellonpää ym., s. 967.

¹³⁸ Mäenpää 2009, s. 300.

¹³⁹ K 14/2024, s. 12.

¹⁴⁰ Tiedusteluvalvontavaltuutettu 2024.

¹⁴¹ Mäenpää 2009, s. 302.

ratkaisussa ei mainita, onko kantelun, taikka tutkimispyynnön tekijä ollut tiedustelutoiminnan kohteena.¹⁴²

EIT on katsonut, että erityisesti valtion turvallisuuteen liittyvissä tilanteissa, eri oikeussuojakeinojen yhteisvaikutus voi olla riittävä.¹⁴³ Valtioilla on laaja harkintavalta, miten tehokkaat oikeussuojakeinot järjestetään, mutta valvonta ei yksinomaan voi olla viranomaisten sisäistä valvontaa.¹⁴⁴ Merkitystä on annettava valvonnan viranomaisten sekä ulkoiselle laillisuus-, että parlamentaariseen valvonnalle. Tuomioistuin on todennut, että kansanedustuslaitoksen osallistuminen salaisten tarkkailutoimivaltuuksien valvontaan on keskeistä demokratian suojelemiseksi.

Yksilön oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan on jännitteinen suhteessa tiedustelutoiminnan salaiseen luonteeseen ja sen tavoitteeseen. Vaikka tiedustelutoiminnan tavoitteena on turvata kansallista turvallisuutta ja toimintaa saa lain mukaan kohdistaa vain edellytykset täyttäviin kohdehenkilöihin. On silti mahdollisuus, että tiedustelutoimintaa kohdistettaisiin lainvastaisesti. Kohdehenkilölle suotua laajaa asianosaisjulkisuutta rajoitetaan kansallisen turvallisuuden nimissä, joten hänen oikeuttaan tarkastella häneen kohdistettavan toiminnan lainmukaisuutta vaarantuu. Lainsäädäntömme sallii tilanteen, jossa kohdehenkilön tärkein oikeusturvan tae – ilmoitus tiedustelumenetelmän käytöstä – jää toteuttamatta. Vaikka tiedustelutoiminnan kohdehenkilö tekisi kantelun tiedusteluvalvontavaltuutetulle, hän ei saa koskaan tietää, onko häneen kohdistettu tiedustelutoimenpiteitä. EIT on ratkaisukäytännössään katsonut, että riippumattoman ja itsenäisen valvontaviranomaisen läsnäolo tiedustelumenetelmien lupakäsittelyssä, korvaa jossain määrin tuomioistuimen menettelyihin ja päätöksiin liittyvän avoimuuden puutteen, mutta ei korvaa EIS 13 vaatimusta tehokkaista oikeussuojakeinoista.¹⁴⁵

¹⁴² Julkisuuslain 11 §, jonka nojalla asianosaisella on tavallisessa tilanteessa oikeus saada tietoa häntä koskevasta asiasta. Tiedustelutoiminnan asianosaisjulkisuutta on rajoitettu PolL 5:49 § ja TtStL 18 § nojalla, siten että tietoa tiedustelumenetelmien käytöstä ei ilmaista edes henkilöille, jonka oikeuksia ja/tai velvollisuuksia asia koskee ennen kuin tiedustelumenetelmän käytöstä on ilmoitettu PolL 5a:47 § ja TtStL 20 § mukaisesti.

¹⁴³ Campbell v. Yhdistynyt kuningaskunta, Leander v. Ruotsi ja Segerstedt-Wiberg ym. v. Ruotsi.

¹⁴⁴ Lohse – Viitanen, s. 131.

¹⁴⁵ Centrum För Rättvisa V. Sweden (2016).

4 Johtopäätökset

On todettava, että tiedustelutoiminta on jo lähtökohtaisesti jännitteisessä suhteessa perusoikeuksiin. Tiedustelutoiminnalla viranomaisen puuttuu merkittävästi yksilön perusoikeuksiin salaa ja ilman, että yksilön toiminnan tulee täyttää yksilöidyn ja konkreettisen rikosepäilyn tunnusmerkistön. Kuten luvussa 2.3 olen todennut, perusoikeuksia voidaan perustelluista syistä rajoittaa. Perusoikeuksien rajoittamista perustellaan kansallisen turvallisuuden suojaamisella. Kansalliselle turvallisuudelle ei kuitenkaan anneta yksiselitteistä määritelmää, taikka yksilöityä uhkaa, vaan se on dynaaminen käsite, joka määrittyy sekä ajassa että suhteessa Suomen muuttuvaan uhka- ja toimintaympäristöön.¹⁴⁶

Perusoikeusrajoitukset ovat kirjattu lainsäädäntöön kvalifioituina lakivarauksina, eli niiden toteutumista ja vaikutusta on arvioitu jo lainsäädäntövaiheessa. Vaikka tiedustelulainsäädäntö on jännitteinen suhteessa yksilön perusoikeuksiin, nykyinen tiedustelutoiminnan parlamentaarinen- ja laillisuusvalvonta yhdistettynä käytössä oleviin oikeussuojakeinoihin takaa lähtökohtaisesti tehokkaan oikeussuojan toteutumisen. Tiedustelun kohdehenkilöllä käytössä olevat oikeussuojakeinot täyttävät Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössään asettamat vaatimukset. Vaikka niitä ei yksinään katsottaisi tehokkaiksi oikeussuojakeinoiksi, muodostavat ne lähtökohtaisesti yhdessä korostuneen laillisuusvalvonnan kanssa tehokkaan oikeussuojan.

Vaikka tiedustelulainsäädännön jännitteistä suhdetta yksityisyyden suojaan on arvioitu lainsäädännön esitöissä, jänniteisyys ei ole poistunut. Erityisen ongelmallista perusoikeusnäkökulmasta on tiedustelumenetelmien käytöstä ilmoittamatta jättäminen. Ilmoittamatta jättäminen on omiaan heikentämään kohdehenkilöiden mahdollisuuksia valvoa omia oikeuksiaan ja hyödyntää oikeussuojakeinoja. Lain mukaan tuomioistuin voi päättää, ettei ilmoitusta tehdä lainkaan, jos se on kansallisen turvallisuuden tai hengen ja terveyden suojaamisen kannalta välttämätöntä. Kuitenkin ilmoitusvelvollisuutta ei ole valtiolliselle tai siihen rinnastuvalle toimijalle. Ongelmallista on, ettei päätöstä olla ilmoittamatta tiedustelumenetelmän käytöstä luonnolliseen henkilöön, joka ei ole valtiollinen tai siihen rinnastettava toimija, uudelleenarvioida. Erityisesti siksi, että tiedustelulainsäädännön nojalla tiedusteluviranomaisella on laajennetut valtuudet puuttua yksilön perusoikeuksiin matalalla kynnyksellä eri tiedustelumenetelmien avulla.

¹⁴⁶ Sisäministeriö, Kansallinen turvallisuus 2025.

Ilmoittamatta jättämisen perusteita tulisi arvioida uudelleen, koska ajan myötä perusteet ilmoittamatta jättämiselle ovat voineet poistua. Mikäli päätös ilmoittamatta jättämisestä tehdään, olisi perusoikeusnäkökulmasta vähemmän jännitteistä arvioida pidemmän aikavälin jälkeen, vaarantaisiko tiedustelutoiminnasta ilmoittaminen kansallisen turvallisuuden tai yksilöiden hengen ja terveyden vielä tietyn määräajan päästä tiedustelutoiminnan lopettamisen jälkeen. Saksassa turvallisuus- ja tiedustelupalvelut voivat lykätä ilmoittamista, jos ilmoittaminen haittaisi liitto- tai osavaltion etuja. Jos ilmoitusta tiedustelumenetelmän käytön lopettamisesta ei ole tehty 12 kuukauden kuluessa, viedään päätös erillisen laillisuusvalvontakomission arvioitavaksi. Viiden vuoden jälkeen tiedustelumenetelmän käytön lopettamisesta, laillisuusvalvontakomissio voi päättää ilmoittamatta jättämisestä. Ilmoittamatta jättäminen komission päätöksellä on mahdollista, jos perusteet sille ovat yhä voimassa ja niiden voidaan suurella todennäköisyydellä arvioida säilyvän myös tulevaisuudessa. Tämän ns. Saksan mallin implementointi kansalliseen oikeusjärjestykseen vahvistaisi yksilön oikeussuojan toteutumista ja lieventäisi perusoikeusjännitettä.

Vaikkakin tiedusteluvalvontavaltuutetun virka on perustettu täydentämään viranomaisten valvontajärjestelmää, on sillä merkittävä vaikutus perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Tiedusteluvalvontavaltuutetun asema riippumattomana ja itsenäisenä laillisuusvalvojana on keskeinen oikeusturvan toteutumisen kannalta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on tunnustettu, että itsenäisen laillisuusvalvojan rooli on erityisen tärkeä, koska tiedustelutoiminnan salaisen luonteen vuoksi kohdehenkilö ei voi itse valvoa omia oikeuksiaan ja niiden toteutumista.

Kokonaisuudessaan siviilitiedustelun oikeussuoja on monimutkainen ja vaatii tasapainoilua kansallisen turvallisuuden ja yksilöiden perusoikeuksien välillä. Todettakoon, että siviilitiedustelulla on todella tärkeä asema jatkuvasti muuttuvan kansallisen turvallisuusympäristön suojaamisessa. Tiedustelulainsäädännön avulla voidaan nopeasti reagoita muuttuneisiin turvallisuustilanteisiin ja täten turvata myös muiden ihmisryhmien perusoikeuksien toteutumista. Tämä jännitteinen tilanne vaatii korostunutta laillisuusvalvontaa ja jatkuvaa perusoikeuspunnintaa. Nykyinen valvontajärjestelmä on laaja, mutta tiedustelutoiminnan salainen luonne asettaa välttämättä haasteita oikeussuojan tehokkuudelle. Sääntelyn kehittämistarpeet liittyvät erityisesti ilmoittamismenettelyyn ja täten oikeussuojakeinojen vahvistamiseen. Lainsäädännölliset muutokset, kuten ilmoittamatta jättämistä koskevien päätösten määräaikaistaminen, voisi vahvistaa oikeussuojaa ja lieventää samalla perusoikeusjännitettä. Vaikka kansallinen lainsäädäntö täyttää pääosin

tiedustelutoiminnan valvonnalle ja oikeussuojakeinoille asetetut vaatimukset, tiedustelutoimenpiteistä ilmoittamatta jättämisen perusteita tulisi arvioida uudelleen määräajan kuluttua. Tiedustelutoiminnan lopettamisen jälkeen ilmoittamatta jättämistä voitaisiin lykätä määräaikaisesti vain yhteensä viiden vuoden ajan, jonka jälkeen tiedustelumenetelmän käyttämisestä tulisi ilmoittaa kohdehenkilölle. Mikäli suojelupoliisin mukaan tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamisesta olisi haittaa kansallisen turvallisuuden taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi, voisi tuomioistuimien suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen vaatimuksesta päättää ilmoittamatta jättämisestä. Kohdehenkilön oikeusturvan ja tiedustelutoiminnan valvonnan kannalta olisi perusteltua, että päätös ilmoittamatta jättämisestä olisi mahdollista vasta tietyn määräajan, kuten viiden vuoden, jälkeen tiedustelumenetelmien käytön päättymisestä.