



tvv

tiedusteluvalvontavaltuutettu



**TIEDUSTELUVALVONTAVALTUUTETUN
KERTOMUS VUODELTA 2023**

K 14/2024 vp

TIEDUSTELUVALVONTAVALTUUTETUN KERTOMUS VUODELTA 2023

Sisällys

Eduskunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle	5
Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminto	7
Henkilöstö	7
Talous	8
Toimitilat.....	8
Viestintä	8
Sidosryhmäyhteistyö.....	9
Tietoja tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnasta.....	10
Havaintoja ja huomioita perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeusturvan toteutumisesta siviili- ja sotilastiedustelutoiminnassa	14
Yksittäisiin perusoikeuksiin puuttuminen	14
Perusoikeusjärjestelmän suojaaminen	16
Oikeusturvan toteutuminen	17
Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan organisointi	17
Tiedonhankinnan kohteen oikeussuojan tarve.....	19
Tiedonhankinnan kohteen oikeussuojan saaminen: palomuurit.....	20
Tiedonhankinnan kohteen oikeussuojan saaminen: tiedonsaantioikeudet ja oikeusturvakeinot sekä valvontajärjestelyt.....	22
Rikosasian asianomistajan oikeussuojan saaminen.....	24
Havaintoja ja huomioita siviili- ja sotilastiedustelutoimintaa koskevasta lainsäädännöstä sekä sen soveltamisesta.....	27
Lainsäädäntöhankkeita	27
Siviili- ja sotilastiedustelutoimintaa koskeva päätöksentekojärjestelmä	29
Tiedustelumenetelmien käyttäminen	29
Siviili- ja sotilastiedustelun suojaaminen	32
Kansainväliseen yhteistyöhön osallistuminen	33
Ulkomaantiedustelu	34
Muun kuin virkamiehen osallistuminen siviili- ja sotilastiedusteluun.....	34
Tiedusteluvalvontavaltuutetun neljännen vuosikertomuksen käsittely	39
Liitteet	41
Missio, visio ja strategiset linjaukset	42
Ajankohtaisia oikeudellisia kannanottoja	44
Annetut lausunnot.....	44
Kansainvälisiä tuomioistuinratkaisuja	44
Ulkomaisia lainsäädäntöhankkeita	45
Tilastot.....	46
Valvontakäynnit.....	46
Tutkimuspyynnöt ja kantelut.....	46
Lausunnot.....	47
Rahoitus	47

Eduskunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle

Tämä on tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintaa vuonna 2023 kuvaava kertomus, joka annetaan eduskunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle tiedustelu-toiminnan valvonnasta annetun lain 19 §:n 1 momentin mukaisesti.

Tämä on viides tiedusteluvalvontavaltuutetun vuosikertomus ja samalla eräänlainen tilinpäätös tiedusteluvalvontavaltuutetun ensimmäisestä viisivuotisesta toimikaudesta, joka päättyi 30.4.2024. Valtioneuvoston yleisistunto nimitti minut tiedusteluvalvontavaltuutetun virkaan 1.5.2024 alkavaksi viisivuotiseksi jatkokaudeksi eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan kuulemisen jälkeen. Eduskunnan ensimmäinen tiedusteluvalvontavaliokunta piti viimeisen kokouksensa 23.2.2023 ja toinen valiokunta puolestaan ensimmäisen kokouksensa 22.9.2023.

Tilinpäätösluonteen vuoksi tämän vuosikertomuksen keskeisenä teemana on perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeusturvan toteutuminen siviili- ja sotilastiedustelutoiminnassa. Tiedusteluvalvontavaltuutetun aikaisemmissa vuosikertomuksissa ovat painottuneet sallassapalvelotteiden sallimissa puitteissa esitetyt havainnot ja huomiot kokonaan uudesta tiedustelulainsäädännöstä, joka koskee kokonaan uusimuotoista siviili- ja sotilastiedustelutoimintaa, sekä sen soveltamisesta. Havaintojen ja huomioiden esittäminen on ollut samalla osa tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittamaa siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan lainmukaisuuden ennakkollista valvontaa sekä lainsäädännön toimivuuteen liittyvien kehittämissuositusten tekemistä. Havainnot ja huomiot ovat koskeneet muun muassa digitaalista toimintaympäristöä sekä siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan poikkeusoloihin varautumista ja poikkeusoloihin siirtymistä tukevaa roolia. Jälkimmäisen teeman merkitys on kasvanut turvallisuustilanteen muuttumisen vuoksi.

Käytettävissäni ovat olleet vuotta 2023 koskeneet sisäministeriön kertomus tiedustelumenetelmien käytöstä ja siviilitiedustelun suojaamisen käytöstä ja niiden käytön valvonnasta, puolustusministeriön kertomus tiedustelumenetelmien ja sotilastiedustelun suojaamisen käytöstä sekä valvonnasta, sisäministeriön kertomus salaisten tiedonhankintakeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta Suojelupoliisissa, Suojelupoliisin laillisuusvalvontakertomus sekä sotilastiedustelun sisäisen laillisuusvalvonnan vuosikertomus.

Helsingissä 13.5.2024



Kimmo Hakonen
tiedusteluvalvontavaltuutettu





Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminto

Tiedusteluvalvontavaltuutettu sekä hänen esittelijänsä ja muu henkilöstönsä muodostavat tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton mutta sijoitettu hallinnollisesti tietosuojavaltuutetun toimiston yhteyteen. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että tiedusteluvalvontavaltuutettu saa tietosuojavaltuutetun toimistolta henkilöstö- ja taloushallinnon sekä viestinnän palveluja. Tiedusteluvalvontavaltuutetun asiakirjahallinto on kuitenkin eriytetty tietoturvasyistä kokonaan tietosuojavaltuutetun toimistosta. Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminto otti lokakuussa 2023 käyttöön Hilda-asianhallintajärjestelmän hallinnollisten asioiden ja valvontatoimintaan liittyvien julkisten asioiden käsittelyä varten. Kokonaan salassa pidettävät valvontatoimintaan liittyvät asiat kirjataan erilliseen luetteloon. Vuoden 2025 alussa tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminto siirtyy hallinnollisesti uuden Oikeushallinnon erityisviranomaiset -viraston yhteyteen muiden erityisvaltuutettujen tapaan.

Henkilöstö

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnossa on kertomusvuonna työskennellyt johtava asiantuntija, erityisasiantuntija ja hallinnollinen avustaja.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaista koskeva lisäys tiedustelutoiminnan valvonnasta annettuun lakiin tuli voimaan 1.12.2022. Lainmuutoksen toimeenpanemiseksi toiminnon täyttämättä olleen erityisasiantuntijan viran nimi muutettiin johtavaksi asiantuntijaksi. Valtioneuvoston yleisistunto nimitti tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisena tarvittaessa toimivan toiminnon johtavan asiantuntijan virkaan Mikael Lohsen 1.5.2023 lukien. Nimitys tehtiin eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun kuulemisen jälkeen.

Kertomusvuonna tehtiin esitys toiminnon hallinnollisen avustajan viran nimen muuttamisesta asiantuntijaksi, joka ilmentää paremmin viran toteutunutta tehtäväkuvaa. Hallinnollinen avustaja vastaa toiminnon tarvitsemien hallinnollisten tukipalvelujen tuottamisen ja hankkimisen lisäksi toiminnon tiedonhallinnasta sekä hallinnollisten että valvontatoimintaan liittyvien asioiden osalta. Hän osallistuu myös toiminnon harjoittamaan valvontaan. Viran nimen muutos toteutui 1.2.2024 lukien.

Talous

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon toimintamenot rahoitetaan valtion talousarvion oikeusministeriön hallinnonalan pääluokan momentilta 25.01.03 (Oikeusministeriön yhteydessä toimivien viranomaisten toimintamenot). Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnolla oli kertomusvuonna käytettävissään 475 000 euron määrärahaosuus.

Toiminnon toimintamenot kertomusvuonna olivat tilinpäätöksen mukaan 564 000 euroa. Aikaisempien vuosien määrärahaosuuksien käyttämättömät osat siirtyivät käytettäviksi vuonna 2024.

Toiminnon rahoitusta vuosina 2019–2023 koskevat tiedot ovat liitteessä Tilastot.

Toimitilat

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnolla on käytössään toimitila, joka täyttää korkean tietoturvatason vaatimukset. Tietoturvaluuteen liittyvät kysymykset vaikuttavat myös toiminnon tietoliikennejärjestelyihin ja poikkeusoloihin varautumiseen. Yksittäiset valvonta-asiat käsitellään tietoturvasyistä toiminnon Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten toimitiloissa sijaitsevilla työpisteillä, joista toiminnolla on suorakäyttöyhteys Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten tiedustelumenetelmien käyttöä koskeviin asianhallintajärjestelmiin.

Viestintä

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnolla on suomen-, ruotsin- ja englanninkieliset verkkosivut osoitteessa tiedusteluvalvonta.fi. Lokakuussa 2023 julkaistiin uudistetut verkkosivut, joiden rakennetta on kehitetty ja tietosisältöä laajennettu.

Toiminnolla on myös X-tili (@tiedusteluvalv) ja LinkedIn-tili, joiden pääasiallisena käyttötarkoituksena on ohjata tiedusteluvalvonnan ajankohtaisista asioista kiinnostuneita toiminnon verkkosivuille.

Toiminnon viestintätoiminnan strategiset linjaukset ovat liitteessä Missio, visio ja strategiset linjaukset.

Sidosryhmäyhteistyö

Tiedusteluvalvontavaltuutettu teki kertomusvuonna Liettuan tiedusteluvalvontavaltuutetun isännöimän vierailun Liettuaan ja tutustui sen yhteydessä laajasti tiedustelutoiminnan ohjaus- ja valvontajärjestelyihin Liettuassa. Tiedusteluvalvontavaltuutettu vieraili myös Pohjois-Makedoniassa, jossa hän osallistui paneelikeskustelijana Pohjois-Makedonian ja DCAF:n (Geneva Centre for Security Sector Governance) järjestämään oikeusasiamiehen roolia tiedustelutoiminnan valvonnassa koskeneeseen konferenssiin sekä Pohjois-Makedonian tuomari- ja syyttäjäakatemian ja DCAF:n järjestämään tiedustelutoiminnan oikeudellista valvontaa koskeneeseen kurssiin. Vierailujen yhteydessä korostui tiedustelutoimintaa kohtaan tunnettavaa yleistä luottamusta ylläpitävien järjestelyjen merkitys niin vierailukohteina olleissa kuin muissakin Baltian ja Länsi-Balkanin maissa.

Toiminnon johtava asiantuntija osallistui vuosittaiseen eurooppalaiseen tiedusteluvalvontakonferenssiin, joka järjestettiin kertomusvuonna Norjassa. Konferenssin aiheisiin kuuluivat muun muassa tarkastuskäynnin suunnittelu ja sen tekninen toteuttaminen sekä kaupallisten ja avointen lähteiden tiedustelu.

Toiminnon kansainvälisen yhteistyön strategiset linjaukset ovat liitteessä Missio, visio ja strategiset linjaukset.

Kertomusvuonna ryhdyttiin käynnistämään toiminnon yhteistyötä tiedustelututkimusta ja -opetusta harjoittavien yliopistojen kanssa. Kyse on erityisesti siitä, että tiedustelutoimintaan liittyvät oikeudelliset näkökohdat ja tiedusteluvalvonta huomioitaisiin tutkimuksessa ja opetuksessa. Toiminto voi myös tukea julkaistujen tutkimusten näkyvyyttä.

Toiminnon akateemisen verkottumisen strategiset linjaukset ovat liitteessä Missio, visio ja strategiset linjaukset.

Tietoja tiedustelu- valvontavaltuutetun toiminnasta

Tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittaman siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan strategisena lähtökohtana on se, että tiedusteluvalvontavaltuutetun käytettävissä olevien laillisuusvalvonnan muotojen ja keinojen laajaa valikoimaa hyödynnetään niin pitkälle kuin se on mahdollista tiedusteluvalvontavaltuutetun itsenäisyyttä ja riippumattomuutta vaarantamatta.

Laillisuusvalvonnan muotoja ovat lainvastaisuuksia ennaltaehkäisevä ennakkollinen valvonta, lainvastaisuuksia estävä reaaliaikainen valvonta ja lainvastaisuuksiin puuttuva jälkikäteinen valvonta.

Ennakkollisella laillisuusvalvonnalla tarkoitetaan tässä yleisellä tasolla tapahtuvaa valvontaa. Se voi sisältää lainsäädännön tulkinnan tukemista oikeudellisia käsitteitä analysoimalla sekä oikeudellisia käsitteitä ja oikeusnormeja systematisoimalla. Sen yhteydessä voidaan tarkastaa systeemisiä seikkoja, kuten valvonnan kohteena olevan toiminnan organisointia ja ohjeistusta. Reaaliaikainen eli käynnissä olevaan toimintaan kohdistuva laillisuusvalvonta ja jälkikäteinen eli päättyneeseen toimintaan kohdistuva laillisuusvalvonta koskevat puolestaan yksittäisiä tapauksia.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittaman laillisuusvalvonnan kohteina ovat vain Suojelupoliisi ja sotilastiedusteluviranomaiset. Suojelupoliisi ja sotilastiedusteluviranomaiset ovat velvolliset ilmoittamaan tiedusteluvalvontavaltuutetulle reaaliaikaisesti kaikista tiedustelumenetelmien käyttöä koskevista päätöksistään ja lupavaatimuksistaan. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on oikeus osallistua tiedustelumenetelmien käyttöä koskevien lupa-asioiden tuomioistuinkäsittelyihin. Edellä sanotun seurauksena tiedusteluvalvontavaltuutetulle muodostuu tiedustelumenetelmien käytön kohdentamisen osalta tarkka kuva valvomastaan toiminnasta. Se mahdollistaa siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan kattavan yksittäisiä tapauksia koskevan reaaliaikaisen laillisuusvalvonnan sekä myös siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan kokonaisvaltaisen ennakkollisen laillisuusvalvonnan, joka ennaltaehkäisee lainvastaisuuksia yleisellä tasolla. Valvontatoimintaa onkin painotettu näihin valvonnan muotoihin.

Reaaliaikaiseen laillisuusvalvontaan liittyy tiedusteluvalvontavaltuutetun oikeus määrätä tiedustelumenetelmän käyttö keskeytettäväksi tai lopetettavaksi. Jälkikäteinen laillisuusvalvonta perustuu muun muassa tutkimispyyntöjen ja kanteluiden käsittelemiseen sekä tarkastusten tekemiseen, ja siihen liittyy puolestaan tiedusteluvalvontavaltuutetun oikeus määrätä laillisuusvalvonnallisia seuraamuksia. Tällaisia ovat asian esitutkintaan ilmoittaminen, huomautuksen antaminen ja moittivan tai ohjaavan käsityksen esittäminen. 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.

Käsitysten ja näkemysten esittämisen yhteydessä on myös mahdollista yhdistellä erilaisia ennakkollisen, reaaliaikaisen ja jälkikäteisen valvonnan elementtejä. Reaaliaikaisen tai jälkikäteisen valvonnan yhteydessä tehdyt valvontahavainnot voivat esimerkiksi antaa riskiarviointiin perustuvan aiheen myös systeemisiä seikkoja koskevan teemakohtaisen tarkastuksen käynnistämiseksi. Teematarkastuksen johtopäätöksiin esitettävät näkemykset voivat tällöin olla alkuperäisiä valvontahavaintoja laaja-alaisempia.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatoiminnan strategiset linjaukset ovat liitteessä Misio, visio ja strategiset linjaukset.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnosta tehtiin kertomusvuonna Suojelupoliisiin ja sotilastiedusteluviranomaisiin 171 sellaista valvontakäyntiä, jotka liittyivät tiedustelumenetelmien käyttöä koskeneisiin lupavaatimuksiin ja päätöksiin sekä tiedustelun suojaamista koskeneisiin päätöksiin. Suojelupoliisiin ja sotilastiedusteluviranomaisiin tehtiin lisäksi valvontakäyntejä, jotka koskivat tiedustelumenetelmien käytöstä laadittuja pöytäkirjoja, sekä pe-rehtymiskäyntejä, jotka koskivat yleisemmin Suojelupoliisiin ja sotilastiedusteluviranomaisen toimintaa.

Valvontakäyntien yhteydessä tarkastettiin kaikki Suojelupoliisiin ja sotilastiedusteluviranomaisten tekemät päätökset, jotka koskivat tiedustelumenetelmien käyttöä ja tiedustelun suojaamista. Tarkastettujen päätösten lukumäärä on salassa pidettävä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 5, 9 ja 10 kohdan perusteella.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnosta osallistuttiin kaikkiin tiedustelumenetelmiä koskeneisiin istuntoihin Helsingin käräjäoikeudessa. Istunnoissa käsiteltyjen asioiden lukumäärä on salassa pidettävä oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 5 §:n 2 momentin perusteella.

Tiedusteluvalvontavaltuutetulle saapui kertomusvuonna 11 lähinnä tutkimispyynnöksi tulkittua kirjoitusta ja yksi kantelu. Toisin kuin tutkimispyynnön osalta, kantelun tutkittavaksi ottamiselle on asetettu laissa kynnys. Tiedusteluvalvontavaltuutettu tutkii kantelun, jos kantelukirjoituksen perusteella on aihetta epäillä, että tiedustelutoiminnassa on menetelty lainvastaisesti, tai jos tiedusteluvalvontavaltuutettu katsoo, että siihen on aihetta muusta syystä. Muu syy kantelun tutkimiselle voi olla esimerkiksi asiaan liittyvät kyseistä yksittäistä tapausta laaja-alaisemmat systeemiset kysymykset. Tutkimispyyntö- ja kanteluasiat ovat tiedusteluvalvonnan tehokkuuden turvaamiseksi sekä tutkimispyynnön tekijöiden ja kantelijoiden suojaamiseksi lähtökohtaisesti salassa pidettäviä yleisöjulkisuuden osalta julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 ja 15 kohdan sekä valvonnan kohteen tiedonsaantioikeuden osalta julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan perusteella. Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan osalta on tiedustelulakien erityissäännöksillä rajoitettu myös tiedonhankinnan kohteen tiedonsaantioikeutta. Tämä rajoittaa tiedusteluvalvontavaltuutetun mahdollisuutta paljastaa tutkimispyynnön tekijälle edes sitä, onko tämä ollut tiedustelumenetelmän käytön kohteena.

Tiedusteluvalvontavaltuutetulle voi saapua tutkimispyyntöjen ja kanteluiden lisäksi erilaisia tietopyyntöjä, tiedusteluvalvontavaltuutetun toimivaltaa ja asioiden käsittelyssä noudatettavaa menettelyä koskevia tiedusteluja, mielipiteenilmaisuiksi tulkittavia kirjoituksia sekä kirjoituksia, jotka koskevat tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtäviin ja toimivaltaan kuulumattomia asioita.

Harjoittamansa yksittäisten tiedustelumenetelmien käyttöä koskevien päätösten kattavan reaaliaikaisen laillisuusvalvonnan lisäksi tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminto käynnisti kertomusvuonna eräitä laaja-alaisempia teematarkastuksia, joiden kohteina ovat muun muassa kokonaan uudentyypin tietoliikennetiedustelun toteuttaminen sekä tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittujen tietojen jatkokäsittely. Tietojen jatkokäsittely tarkoittaa muun muassa tiedustelumenetelmien käytössä kertyneiden tallenteiden tarkastamista, tiedustelumenetelmillä saadun tiedon rekisteriin tallettamista tai sen muuta säilyttämistä sekä henkilötietojen edelleen säilyttämisen tarpeellisuuden arvioimista. Tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittujen tietojen jatkokäsittelyn tarkastamisessa tiedusteluvalvontavaltuutettu tulee tekemään yhteistyötä apulaistietosuojavaltuutetun kanssa.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun tarkastama tiedustelumenetelmien käyttö oli kohdennettu kertomusvuonna kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavana pidettävään toimintaan.

Kertomusvuonna ei ilmennyt aihetta kantelun tekemiselle Helsingin käräjäoikeuden päätöksistä, tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämistä tai lopettamista koskevan määräyksen antamiselle, Suojelupoliisin tai sotilastiedusteluviranomaisen menettelyä koskevan asian esitutkintaan ilmoittamiselle taikka Suojelupoliisille tai sotilastiedusteluviran-

omaiselle huomautuksen antamiselle. Tiedusteluvalvontavaltuutettu saattoi valvottavien sa tietoon laintulkintakysymyksiä koskevat näkemyksensä kahdessa asiassa, jotka liittyivät osin ennakkolliseen ja osin reaaliaikaiseen laillisuusvalvontaan. Asiat koskivat tietoliikennetiedustelun teknistä toteuttamista ja tietoliikennetiedustelun käytöstä ilmoittamista. Lisäksi yhden asian kertomusvuonna käynnistetty alustava laillisuusvalvonnallinen selvittäminen johti vuoden 2024 puolella asiakokonaisuuden esitutkintaan ilmoittamiseen.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittamassa valvonnassa käytetään useammin muita laillisuusvalvonnallisia toimenpiteitä kuin määrätään varsinaisia laillisuusvalvonnallisia seuraamuksia. Tällaisiin toimenpiteisiin kuuluu muun muassa ennakkolliseen laillisuusvalvontaan liittyvä yleisen tason mielipiteidenvaihto laintulkintakysymyksistä esimerkiksi perehtymiskäyntien ja erilaisten koulutustilaisuuksien yhteydessä. Tiedusteluvalvontavaltuutettu voi tehdä mahdollisiin lainvastaisuuksiin liittyviä selvityspyyntöjä, mutta useammin esitetään matalalla kynnyksellä tietopyyntöjä, jotka edellyttävät Suojelupoliisilta ja sotilastiedusteluviranomaisilta nopeaa vastaamista. Lisätietojen pyytämisen syytä ei tällöin ole yleensä epäily menettelyn lainvastaisuudesta, vaan pyrkimys varmistaa, että tiedustelumenetelmien käytön edellytykset täyttyvät. Tietopyyntöjen esittämisessä on pyrkimyksenä myös kehittää tiedustelumenetelmien käyttöä koskevien päätösten ja lupavaatimusten sekä tiedustelumenetelmien käytöstä laadittavien pöytäkirjojen sisältöä esittämällä niitä koskevia huomioita. Lisätietoja voidaan pyytää valvontakäyntien yhteydessä tai kun osallistutaan tiedustelumenetelmien käyttöä koskevien lupa-asioiden tuomioistuinkäsittelyihin. Tarvittaessa lisätietoja voidaan pyytää myös esimerkiksi mediassa esiin nousseisiin tapauksiin liittyen. Tuomioistuinkäsittelyihin osallistumisen yhteydessä voidaan esittää lisäksi näkemyksiä siitä, millaisia oikeudellisia näkökohtia käsiteltävänä olevaan asiaan tiedusteluvalvontavaltuutetun mielestä liittyy.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu kävi kertomusvuonna kolme kertaa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan kuultavana. Käyntien aiheina olivat tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2022, hallituksen esitys Suomen liittymisestä Pohjois-Atlantin liittoon ja Suojelupoliisin toimintaa koskeneet ajankohtaiset asiat. Kertomusvuonna tiedusteluvalvontavaltuutettu antoi ministeriöille viisi säädöshankkeisiin liittyntä lausuntoa, osallistui yhteen hallintovaliokunnan ja yhteen puolustusvaliokunnan samaa säädöshanketta koskeneeseen kuulemistilaisuuteen sekä antoi lakivaliokunnalle yhden säädöshanketta koskeneen kirjallisen lausunnon.

Tarkemmat tiedot tiedusteluvalvontavaltuutetun antamista lausunnoista ovat liitteessä Ajankohtaisia oikeudellisia kannanottoja. Valvontakäyntejä, tutkimispyyntöjä ja kanteluita sekä lausuntoja koskevat lukumäärätiedot vuosina 2019–2023 ovat liitteessä Tilastot.

Havainnot ja huomioita perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeusturvan toteutumisesta siviili- ja sotilastiedustelutoiminnassa

Yksittäisiin perusoikeuksiin puuttuminen

Viranomaisen tarvitsee sille säädetyn toimivaltuuden lähinnä luonnollisten henkilöiden perusoikeuksiin puuttuvaan, luonnollisten tai oikeushenkilöiden oikeuksia ja velvollisuuksia määrittävään taikka muilta kiellettyyn toimintaan. Viranomaisten muitakin toimintamuotoja koskeva enemmänkin informatiivisuontoinen sääntely voi olla sinällään perusteltua, mutta tällaisesta tiettyä viranomaissektoria koskevasta sääntelystä voidaan tehdä myös lainsäätäjän tarkoittamattomia vastakohtaispäätelmiä muiden viranomaissektoreiden viranomaisten käytettävissä olevien toimintamuotojen suhteen. Sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa on viestinnän luottamuksellisuuden suoja ulotettu koskemaan myös oikeushenkilöitä. Vieraan valtion asemaan toimivaltuuden käytön kohteena vaikuttaa se, onko kyse vieraasta valtiosta yksityis- tai hallinto-oikeuden vai kansainvälisen oikeuden subjektina.

Siviili- ja sotilastiedusteluun liittyvällä tiedonhankinnalla puututaan yksittäisten luonnollisten henkilöiden yksittäisiin perusoikeuksiin. Kyse on erityisesti yksityiselämän suojaan ja sen osatekijöihin kotirauhaan, luottamuksellisen viestin salaisuuteen ja henkilötietojen suojaan puuttumisesta. Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan kohteina oleviin yksittäisiin luonnollisiin henkilöihin kohdistuvat konkreettiset vaikutukset liittyvät erityisesti tiedustelulla hankittujen tietojen käyttämiseen viranomaisten kansallista turvallisuutta suojaavan ammatillisen päätöksenteon perusteena.

Luottamuksellisen viestin salaisuuden osalta modernissa digitaalisessa toimintaympäristössä korostuu ylimääräisen ja sivullisia koskevan tiedon kertymisen merkitys. Tämä liittyy esimerkiksi kyberhyökkäysten torjunnan yhteydessä harjoitettavaan kaapattuihin laitteisiin kohdistettavaan telekuunteluun ja televalvontaan sekä tekniseen laitetarkkailuun. Myös tietoliikennetiedustelu voi kohdistua viestintään, jonka molemmat osapuolet ovat tiedustelutehtävän kannalta sivullisia. Tätä koskeva riski riippuu osin käytettävien hakuheitojen tyypistä ja se voi kasvaa viestin sisältöön kohdistuvia hakuheitoja käytettäessä. Sivullisten asemaa parantaa se, jos heitä koskevat tiedot kyetään suodattamaan ja hävittämään tiedonhankinnan yhteydessä automatisoidusti.

Siviili- ja sotilastiedustelussa käytettävissä olevat toimivaltuudet voidaan jaotella tiedonhankintatoimivaltuuksiin (tiedustelumenetelmien käyttäminen) ja tiedollisiin toimivaltuuksiin (henkilötietojen käsittely). Niiden välisen rajan vetäminen ei ole kuitenkaan yksiselitteistä. Esimerkiksi kameravalvontaa voidaan tarkastella osin sen tarkoituksesta riippuen tiedonhankintatoimivaltuuden käyttämisenä tai pelkkänä henkilötietojen käsittelemisenä. Kameraa käyttävän tietojen hankkimisen ja tallentamisen tarkoituksena voi olla muun muassa viranomaisen toimitilaturvallisuuden ylläpitäminen, viranomaisen oman toiminnan dokumentoiminen, jatkuva tai toistuva yleisvalvonta yleisellä paikalla taikka tietyn luonnollisen henkilön toiminnan tarkkailu. Luonnollisen henkilön käyttämän matkaviestimen sijainnin ilmaisevia tietoja voidaan puolestaan hankkia teleyrityksiltä televalvonnan ja tukiasematietojen hankkimisen kaltaisia tiedonhankintatoimivaltuuksia käyttämällä tai erilaisilta muilta tietoyhteiskunnan palvelujentarjoajilta tiedollisia toimivaltuuksia käyttämällä. Henkilötietojen suojan kannalta erityisen merkityksellistä on tiedonhankintatoimivaltuuksien ja tiedollisten toimivaltuuksien yhdistäminen. Kyse voi olla esimerkiksi tekniseen valvontaan liitetystä reaaliaikaisesta hahmontunnistuksesta.

Tiedonhankintatoimivaltuuksien käyttöön liittyy vaatimus käytön tarkoitussidonnaisuudesta, eli niitä saadaan käyttää ainoastaan viranomaisen tietyn tehtävän suorittamiseksi. Tiedollisten toimivaltuuksien käyttöön liittyvät puolestaan tiedonhankintatoimivaltuuksia käyttämällä hankittujen tai muuten kerättyjen tietojen käsittelyn lainmukaisuusvaatimus, käyttötarkoitussidonnaisuus ja tarpeellisuusvaatimus. Lainmukaisuusvaatimus tarkoittaa tässä sitä, että tietoja saadaan käsitellä ainoastaan viranomaisen tietyn laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi eli tiettyä tarkoitusta varten. Käyttötarkoitussidonnaisuudella tarkoitetaan sitä, että tietoja saadaan käsitellä ainoastaan niiden alkuperäisen käsittelytarkoituksen kanssa yhteensopivalla tavalla tai poikkeamalla siitä laissa sallituksi säädetyllä tavalla. Tarpeellisuusvaatimus puolestaan viittaa siihen, että tietojen käsittely on minimoitava joko käsittelytarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin, joiden tyypit on määritelty ennakkolisesti laissa, tai mahdollisesti laissa väljemmin määriteltyihin välttämättömiin tietoihin, joiden välttämättömyys arvioidaan ta-pauskohtaisesti.

Henkilötietojen käsittelyä ovat tietojen kerääminen, tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittujen tai muuten kerättyjen tietojen rekisteriin tallettaminen tai niiden muu säilyttäminen sekä tietojen omassa toiminnassa käyttäminen ja toiselle luovuttaminen. Tietojen luovuttaminen voi koskea yksittäisiä tietoja taikka yksittäisten tietojen pohjalta laadittuja operatiivisia tai strategisia uhka-arvioita. Henkilötietojen suojan kannalta ajankohtaisia kysymyksiä liittyy muun muassa kaupallisia ja avoimia lähteitä hyödyntävään tiedonhankintaan sekä niin kutsutun big datan käsittelyyn.

Siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmää ei saada kohdistaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan. Tämä voi käytännössä estää peitetoiminnan toteuttamisen. Oma perusoikeuksiin puuttumiseen liittyvä erityiskysymyksensä on vieraan valtion edustajana toimivan luonnollisen henkilön kotirauhan suojan ja muun perusoikeussuojan ulottuvuus varsinkin valtioiden välisiin suhteisiin liittyvissä poikkeusoloissa ja normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa.

Kun siviili- ja sotilastiedustelu kohdistuu kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan vieraan valtion harjoittamaan vihamieliseen vaikuttamistoimintaan, korostuu yhteiskuntajärjestyksen kansanvaltaisuuden kannalta perustavanlaatuisen sananvapauden ja poliittisten oikeuksien merkitys. Tähän liittyy myös tarve siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan erityisille parlamentaarisen valvonnan ja laillisuusvalvonnan järjestelyille, joilla varmistetaan, että tiedustelua kohdistetaan vain kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan ilman epäasianmukaisia, esimerkiksi poliittisia motiiveja.

Koska siviili- ja sotilastiedustelun kohteena oleva toiminta on luonteeltaan suunnitelmallista, järjestäytyntä, ammattimaista ja jatkuvaa, siviili- ja sotilastiedustelun kohteet, menetelmät ja suorituskyvyt ovat laaja-alaisesti sekä yleisöltä että asianosaisilta salassa pidettäviä. Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan erityisillä valvontajärjestelyillä pidetään tähän liittyen välillisesti yllä siviili- ja sotilastiedustelutoimintaa kohtaan tunnettavaa yleistä luottamusta.

Perusoikeusjärjestelmän suojaaminen

Siviili- ja sotilastiedustelulla suojataan kansallista turvallisuutta eli viime kädessä kansanvaltaista oikeusvaltiota ja sen perusoikeusjärjestelmää sekä valtion itsemääräämisoikeutta. Kyse on tällöin usein valtion ja luonnollisten henkilöiden välisten suhteiden sijasta valtioiden välisistä suhteista. Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan yhteiskunnalliset vaikutukset liittyvät tältä osin tiedustelulla hankittujen tietojen käyttämiseen muun muassa ylimmän valtiojohdon kansallista turvallisuutta suojaavan poliittisen päätöksenteon perusteena.

Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan poliittis-ammattilinen ohjaus ja johtaminen sekä seuranta liittyvät muun muassa siviili- ja sotilastiedustelun painopisteiden asettamiseen. Tasavallan presidentillä on sotilastiedustelun ohjaamisessa eräänlainen kaksoisrooli: toisaalta hän osallistuu tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteiseen kokoukseen, jossa käsitellään siviili- ja sotilastiedustelun painopisteet valmistavasti, ja toisaalta hän toimii Puolustusvoimia toiminnallisesti johtavana Puolustusvoimien ylipäällikkönä. Siviili- ja sotilastiedustelun painopisteiden asettamista valvovat eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta, joka vastaa siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan parlamentaarista valvonnasta, ja valtioneuvoston oikeuskansleri, joka vastaa siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan strategisen tason laillisuusvalvonnasta.

Siviili- ja sotilastiedustelulla tuetaan muun muassa poikkeusoloihin varautumiseen tarvittavan tilannekuvan ylläpitämistä ja poikkeusoloihin siirtymistarvetta koskevan ennakkovaroituksen antamista. Siviili- ja sotilastiedusteluun liittyvä tiedonhankinta tulee ajoittain uhkia ennakoimaan. Siviili- ja sotilastiedustelu onkin perusluonteeltaan heikkojen signaalien ja epävarmojen tietojen yhdistelemistä kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien arvioimiseksi. Tämän vuoksi siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmien käytön edellytyksiin liittyvä kohdetoimintaa koskeva näyttökynnys ei ole yhtä korkea kuin rikostiedustelun salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käytön edellytyksiin liittyvä kohdetoimintaa koskeva näyttökynnys. Siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmien käyttökään ei voi kuitenkaan perustua pelkästään siihen, että kohdetoiminta on mahdollista tai kohdetoiminta ei ole poissuljettua.

Oikeusturvan toteutuminen

Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan organisointi

Kunkin siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisen tehtävien ja toimivaltuuksien määrittäminen sekä siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan organisointiin liittyvät viranomaisorganisaatioiden ja viranomaisten sisäiset palomuurit vaikuttavat sekä viranomaisen tai viranomaisorganisaation tehtävien suorittamiseen että tiedonhankinnan kohteen oikeussuojan tarpeeseen ja oikeussuojan saamiseen. Viranomaisorganisaatiot tarkoittavat tässä poliisia ja Puolustusvoimia sekä viranomaiset Suojelupoliisia ja sotilastiedusteluviranomaisia. Viranomaisorganisaatioiden ja viranomaisten sisäiset palomuurit voivat olla tietojen luovuttamista rajoittavia organisaatorisia palomureja tai tietojen omassa toiminnassa käyttämistä rajoittavia sisällöllisiä palomureja. Siviili- ja sotilastiedustelun yhteydessä saatujen tietojen siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten omassa rikostorjuntatoiminnassa käyttäminen ja rikostorjuntaan luovuttaminen voivat vaikuttaa paitsi kansallisen turvallisuuden suojaamiseen, myös rikosasian asianomistajan oikeussuojan saamiseen. Kyse voi tällöin olla siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtäväpiiriin kuuluvista kansallista

turvallisuutta uhkaavista rikoksista, jotka kohdistuvat usein valtioon, tai siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtäväpiiriin kuulumattomista rikoksista ja yleisen rikosvastuun toteutumisesta niiden osalta.

Kansainvälisesti vertailtuina siviili- ja sotilastiedusteluviranomaiset voidaan jaotella turvallisuuspoliiseihin, turvallisuuspalveluihin ja tiedustelupalveluihin sekä niiden erilaisiin yhdistelmiin. Turvallisuuspoliisit harjoittavat rikostiedustelua, joka tukee rikosten estämistä ja selvittämistä. Rikostiedustelun kohteena ovat rikokset ja rikoksenteijät. Turvallisuuspalvelut harjoittavat operatiivista siviilitiedustelua, operatiivista siviilivastatiedustelua ja operatiivista sotilasvastatiedustelua, jotka tukevat kansallisen turvallisuuden suojaamista ja joita toteutetaan pääosin kotimaassa. Operatiivisen siviilitiedustelun kohteena ovat muun muassa terroristi- ja rikollisjärjestöt. Operatiivisen siviilivastatiedustelun ja operatiivisen sotilasvastatiedustelun kohteena ovat vieraan valtion siviili- ja sotilastiedusteluviranomaiset. Tiedustelupalvelut harjoittavat strategista siviili- ja sotilastiedustelua sekä operatiivista sotilastiedustelua, jotka tukevat kansallisen turvallisuuden suojaamista ja joita toteutetaan pääosin ulkomailla. Strategisen siviili- ja sotilastiedustelun kohteena on muun muassa vieraan valtion ylin valtiojohto. Operatiivisen sotilastiedustelun kohteena ovat vieraan valtion asevoimat. Omat kokonaisuutensa muodostavat siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten omaa toimintaa suojaava taktinen tiedustelu sekä siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten harjoittama vaikuttamistoiminta.

Suojelupoliisi kuuluu yhtenä poliisiyksikkönä poliisin viranomaisorganisaatioon. Suojelupoliisilla on siviilitiedustelutehtävä sekä kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämis- ja paljastamistehtävä. Suojelupoliisilla ei ole kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten selvittämistehtävää.

Sotilastiedusteluviranomaiset (Pääesikunnan tiedusteluosasto ja Puolustusvoimien tiedustelulaitos) kuuluvat Puolustusvoimien viranomaisorganisaatioon. Puolustusvoimien osalta voidaan erottaa toisistaan sotilastiedusteluviranomaisten sotilastiedustelutehtävä, sotilastiedusteluviranomaisten kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämis- ja paljastamistehtävä sekä muiden sotilasviranomaisten sotilasrikosten selvittämistehtävä. Lisäksi eduskunnan käsiteltävänä olevassa sotilaskurinpitoa ja rikostorjuntaa Puolustusvoimissa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 82/2023 vp) ehdotetaan muille sotilasviranomaisille uutta sotilasrikosten estämis- ja paljastamistehtävää. Vastaavasti henkilötietojen käsittelyä varten Puolustusvoimilla on sotilastiedustelurekisteri, turvallisuustietorekisteri kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämistä ja paljastamista varten sekä sotilasoikeudenhoitorekisteri sotilasrikosten selvittämistä varten. Lisäksi sille ehdotetaan edellä mainitussa hallituksen esityksessä perustettavaksi uusi sotilasrikosten estämisen ja paljastamisen rekisteri. Puolustusvoimilla ei ole kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten selvittämistehtävää.

Tiedonhankinnan kohteen oikeussuojan tarve

Siviili- ja sotilastiedustelutoimintaan liittyvän tiedonhankinnan kohteena olevan luonnollisen henkilön perusoikeuksiin puuttumalla vaikutetaan jo sinällään henkilön oikeusasemaan. Oikeusasemaan puuttumisen tosiasiallinen merkittävyys riippuu kuitenkin hankittujen tietojen käyttämisen tai luovuttamisen oikeusvaikutuksista. Nämä oikeusvaikutukset riippuvat siviili- ja sotilastiedustelun tarkoituksesta ja kohteista.

Osa siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittavista tiedoista on sellaisia, joiden käyttämisellä tai luovuttamisella ei ole välittömiä luonnollisiin henkilöihin kohdistuvia oikeusvaikutuksia. Rikostiedustelun salaisia pakkokeinoja tai salaisia tiedonhankintakeinoja käyttämällä hankitaan tietoja konkreettisten rikosten selvittämiseksi tai konkreettisten rikosten ja vaaratilanteiden estämiseksi. Siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmiä käyttämällä voidaan hankkia tietoja myös ylimmän valtiojohtoon kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvää päätöksentekoa tai viranomaisten kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvän toiminnan yleistä suuntaamista tukevien strategisen tason uhka-arvioiden laatimiseksi. Strategisen tason uhka-arviot eivät koske yleensä yksittäisiä luonnollisia henkilöitä. Rikostiedustelun salaisten pakkokeinojen tai salaisten pakkokeinojen käyttö kohdennetaan luonnollisiin henkilöihin. Siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmien käyttö voidaan kohdentaa myös organisaatio-toimijoihin, vaikkei tämä ilmenekään kovin selvästi pitkälti rikostiedustelun salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevasta sääntelystä kopioidusta siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmiä koskevasta sääntelystä. Organisaatiotoimijaan kohdennettavaan tiedonhankintaan liittyy myös yleisempi kysymys nimenomaisen toimivaltuusääntelyn tarpeellisuudesta tällaisissa tilanteissa. Organisaatiotoimijoihin kohdennettavan tiedonhankinnan kohteena voivat olla esimerkiksi sellaiset organisaatiotoimijoiden toiminnassaan käyttämät paikat tai tekniset laitteet, joita koskevat tiedot eivät ole yhdistettävissä luonnollisiin henkilöihin. Sekä tällaisia tietoja että luonnollisiin henkilöihin yhdistettävissä olevia tietoja voidaan käyttää viranomaisten kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvän toiminnan kohdekohtaista suuntaamista tukevia operatiivisen tason uhka-arvioita laadittaessa. Siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankitut palomuurisääntelyn puitteissa rikostorjuntatoiminnassa käytettävät tai rikostorjuntaan luovutettavat tiedot ovat yleensä luonnollisiin henkilöihin yhdistettävissä olevia. Kyse voi olla konkreettisten rikosten ja vaaratilanteiden estämisen ja konkreettisten rikosten selvittämisen suuntaamisessa hyödynnettävistä tai rikosasiassa näyttönä käytettävistä yksittäisistä tiedoista. Rikosasiassa näyttönä käytettäviin tietoihin liittyy vaatimus oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Tällöin voi olla kyse sekä epäily puolesta puhuvista eli rikosasian asianomistajan etuja palvelevista tiedoista että epäily vastaan puhuvista eli rikoksesta epäillyn etuja palvelevista tiedoista.

Tiedonhankinnan kohteen oikeussuojan saaminen: palomuurit

Edellä mainitut viranomaisorganisaation tai viranomaisen sisäiset organisatoriset ja sisällölliset palomuurit voivat tukea siviili- ja sotilastiedustelutoimintaan liittyvän tiedonhankinnan kohteena olevan luonnollisen henkilön oikeussuojan saamista.

Tietojen käyttämisen osalta on kyse siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten oikeudesta käyttää siviili- ja sotilastiedustelutoimintansa yhteydessä saamia tietoja omassa rikostorjuntatoiminnassaan sekä oman rikostorjuntatoimintansa yhteydessä saamia tietoja siviili- ja sotilastiedustelutoiminnassaan. Tietojen luovuttamisen osalta on puolestaan kyse siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten oikeudesta tai velvollisuudesta luovuttaa siviili- ja sotilastiedustelutoimintansa yhteydessä saamia tietoja muiden viranomaisten rikostorjuntatoimintaan, muiden viranomaisten kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvien tehtävien suorittamista varten tai muiden viranomaisten muiden tehtävien suorittamista varten.

Tietojen käyttämisessä on kyse siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtäväkokonaisuuteen eli kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvästä toiminnasta. Tietojen muiden viranomaisten rikostorjuntatoimintaan luovuttamisessa on kyse kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten osalta siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtäväkokonaisuuteen liittyvästä toiminnasta ja muiden rikosten osalta siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtäväkokonaisuuteen liittymättömästä toiminnasta. Tietojen muiden viranomaisten kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvien tehtävien suorittamista varten luovuttamisessa on kyse siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtäväkokonaisuuteen liittyvästä toiminnasta. Sekä tietojen käyttämisen että tietojen luovuttamisen osalta voivat kyseessä olla tiedonhankintamivaltuuksien käyttämisen yhteydessä saadut tiedot tai muulla tavoin saadut tiedot.

Tiedonhankintamivaltuuksien käyttämisen yhteydessä saatuihin tietoihin sovelletaan rikostiedustelun salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen osalta ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaa sääntelyä ja siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmien osalta tietojen rikostorjuntaan luovuttamista koskevaa palomuurisääntelyä. Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan yhteydessä muihin kuin tiedustelumenetelmien avulla saatuihin tietoihin tai muihin tarkoituksiin kuin rikostorjuntaan luovutettaviin tietoihin sovelletaan lähinnä henkilötietolainsäädäntöä. Henkilötietojen käsittelystä poliisi-toiminnassa annetussa laissa säädetään Suojelupoliisin tietojen luovuttamisesta muille poliisiyksiköille ja muille viranomaisille. Suojelupoliisin tietoja voidaan luovuttaa muille poliisiyksiköille muun muassa rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi, sellaisen rikoksen selvittämiseksi, josta laissa säädetty ankarin rangaistus on vankeutta, kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja poliisin toiminnan suuntaamiseksi. Suojelupoliisin tietoja voidaan luovuttaa muille viranomaisille muun muassa Suojelupoliisin tehtävien suorittamiseksi.

Ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevista säännöksissä säädetään oikeudesta käyttää rikostiedustelun salaisella pakkokeinolla tai salaisella tiedonhankintakeinolla saatua tietoa rikostorjunnassa taikka vaaran tai vahingon estämisessä salaisen pakkokeinon tai salaisen tiedonhankintakeinon alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poikkeavassa tarkoituksessa. Tietojen rikostorjuntaan luovuttamista koskevista palomuurisäännöksissä säädetään säännösten sanamuotojen mukaan oikeudesta tai velvollisuudesta luovuttaa siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmää käyttämällä saatu tieto rikostorjuntaan taikka vaaran tai vahingon estämiseen tiedustelumenetelmän alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poikkeavassa tarkoituksessa.

Palomuurisäännösten sanamuotoja olisi perusteltua täsmentää siltä osin, onko niitä tarkoitettu sovellettaviksi tietojen luovuttamisen lisäksi myös tietojen siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten omassa toiminnassa käyttämiseen, rikoksesta ilmoittamisen lisäksi myös muuhun oma-aloitteiseen tai pyynnöstä tapahtuvaan tietojen rikostorjuntaan luovuttamiseen ja siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtäväpiiriin kuulumattomien rikosten lisäksi myös siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtäväpiiriin kuuluviin rikoksiin.

Eduskunnan oikeusasiamies on todennut kantanaan, että palomuurisäännöksiä tulee soveltaa myös tietojen siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten omassa toiminnassa käyttämiseen, myös tietojen pyynnöstä tapahtuvaan luovuttamiseen ja myös siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtäväpiiriin kuuluviin rikoksiin. Oikeusasiamies on lisäksi vastikään katsonut, että palomuurisäännöksissä on säädetty tyhjentävästi tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttamisesta toiselle kansalliselle viranomaiselle muihin kuin tiedustelutoiminnan käyttötarkoituksiin. Kysymys voi oikeusasiamiehen mukaan olla paitsi rikostorjunnasta säännöksissä mainituin edellytyksin, myös muista säännöksissä mainituista käyttötarkoituksista. Niihin ei oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan kuulu tiedon luovuttaminen poliisin toiminnan suuntaamiseksi.

Hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estäminen mainitaan sekä ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevista säännöksissä että tietojen rikostorjuntaan luovuttamista koskevista palomuurisäännöksissä. Vaaran aiheuttaminen on usein myös rangaistavaa. Poliisin toiminnan suuntaaminen mainitaan ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevista säännöksissä, mutta ei tietojen rikostorjuntaan luovuttamista koskevista palomuurisäännöksissä. Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan tarkoituksena on tukea kansallisen turvallisuuden suojaamista. Kansallisen turvallisuuden suojaamisen tehtäväkokonaisuuteen voitaneen katsoa kuuluvan myös kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten ja vaaratilanteiden ennaltaehkäiseminen, kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten ja vaaratilanteiden estäminen ja kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten paljastaminen sekä kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten selvittäminen. Siviili- ja sotilastiedustelutoimintaan liittyvien strate-

gisten ja operatiivisten uhka-arvioiden yhtenä tarkoituksena on kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten ja vaaratilanteiden ennaltaehkäiseminen tukemalla eri viranomaisten toiminnan yleistä tai kohdekohtaista suuntaamista. Kyseessä voi olla myös poliisin toiminnan suuntaaminen. Kun tällaiset uhka-arviot eivät liity konkreettisiin rikoksiin, niihin liittyvää tietojen luovuttamista ei ole mielekäästä kytkeä rikosten rangaistusasteikkoihin.

Tiedonhankinnan kohteen oikeussuojan saaminen: tiedonsaantioikeudet ja oikeusturvakeinot sekä valvontajärjestelyt

Keskeisiä elementtejä siviili- ja sotilastiedustelutoimintaan liittyvän tiedonhankinnan kohteena olevan luonnollisen henkilön oikeusturvan kannalta ovat myös tämän tiedonsaantioikeudet ja tämän käytettävissä olevat oikeusturvakeinot sekä siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan erityiset valvontajärjestelyt. Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan laajalaisen salassapidettävyyden vuoksi siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan erityisten valvontajärjestelyjen merkitys korostuu.

Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan asianosaisjulkisuus on kytketty velvollisuuteen ilmoittaa tiedustelumenetelmän käytöstä tiedonhankinnan kohteena olleelle henkilölle. Ilmoittamisvelvollisuus liittyy ainoastaan osaan tiedustelumenetelmistä ja tuomioistuimien voi antaa tällöinkin luvan jättää ilmoitus tekemättä kansallisen turvallisuuden taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi. Tarpeeseen jättää ilmoittamatta tiedustelumenetelmän käytöstä voi vaikuttaa asianosaisjulkisuuden ulottuvuus lupa-asian oikeudenkäyntiaineiston osalta (vrt. KKO:2015:45). Toisin kuin rikostiedustelun yhteydessä, siviili- ja sotilastiedustelun yhteydessä lupavaatimukset sisältävät usein kyseistä yksittäistapausta laajempaa taustoittavaa aineistoa. Ilmoittamisvelvollisuus ei koske ilmoittamista sivulliselle, joka on joutunut tiedustelumenetelmän käytön tosiasialliseksi kohteeksi.

Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan valvontajärjestelyjä koskevaa kansainvälistä vertaailua on tehty muun muassa Euroopan unionin perusoikeusviraston raportissa ”Tiedustelupalvelujen tarkkailutoiminta: perusoikeuksien turvaaminen ja oikeussuojakeinot Euroopan unionissa” vuodelta 2017 ja sen osittaisessa päivityksessä vuodelta 2023. Tiedusteluvallontavaltuutettu tuki osaltaan mainitun päivityksen laatimista.

Tarpeen siviili- ja sotilastiedustelutoimintaa koskeville erityisille valvontajärjestelyille aiheuttaa tiedonhankinnan kohteena olevan toiminnan ja kohteena olevien toimijoiden rikostiedustelua väljempi määrittely sekä edellä mainittu tiedonhankinnan rikostiedustelua laaja-alaisempi salassapito sekä yleisöltä että asianosaisilta. Erityisillä valvontajärjestelyillä varmistetaan, että siviili- ja sotilastiedustelua kohdistetaan ainoastaan kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan, sekä ylläpidetään välillisesti siviili- ja sotilastiedustelutoimintaa kohtaan tunnettavaa yleistä luottamusta.

Siviili- ja sotilastiedustelutoimintaa koskevat erityiset valvontajärjestelyt koostuvat meillä siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa harjoittavasta eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnasta sekä siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa harjoittavasta tiedusteluvalvontavaltuutetusta. Lisäksi apulaistietosuoja-valtuutettu valvoo myös siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten henkilötietojen käsittelyä.

Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävänä on valvoa siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan asianmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä seurata ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista siviili- ja sotilastiedustelutoiminnassa. Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävänä on valvoa siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan lainmukaisuutta ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista siinä sekä edistää oikeusturvan toteutumista ja siihen liittyviä hyviä käytäntöjä. Tiedusteluvalvontavaliokunta ja tiedusteluvalvontavaltuutettu valvovat Suojelupoliisin harjoittaman siviilitiedustelutoiminnan lisäksi myös sen muuta toimintaa. Eduskunnan käsiteltävänä olevassa sotilaskurinpitoa ja rikostorjuntaa Puolustusvoimissa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 82/2023 vp) ehdotetaan, että tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonnan piiri laajennettaisiin kattamaan sotilastiedusteluviranomaisten harjoittaman sotilastiedustelutoiminnan lisäksi myös niiden harjoittama kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämis- ja paljastamistoimintaa. Tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatoimivaltuuksia koskevaa sääntelyä olisi perusteltua laajentaa samalla kattamaan siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmien käytön lisäksi nimenomaisesti myös Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten harjoittama rikostiedustelun salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö.

Kuten edellä on todettu, tiedusteluvalvontavaltuutettu harjoittaa siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan kokonaisvaltaista lainvastaisuuksia ennaltaehkäisevää ennakkollista valvontaa, kattavaa lainvastaisuuksia estävää reaaliaikaista valvontaa ja jälkikäteistä lainvastaisuuksiin puuttuvaa valvontaa. Reaaliaikainen ja jälkikäteinen valvonta on yksittäisiä tapauksia koskevaa ja ennakkollinen valvonta yleisellä tasolla tapahtuvaa. Reaaliaikainen valvonta voi olla tiedustelumenetelmän käytön aloittamista edeltävää ex ante -valvontaa tai käytön aikaista ex durante -valvontaa. Tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittama ex ante -valvonta liittyy siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tekemien tiedustelumenetelmien käyttöä koskevien päätösten tarkastamiseen ja tiedustelumenetelmien käyttöä koskeviin tuomioistuinkäsittelyihin osallistumiseen. Tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittamassa ex durante -valvonnassa on puolestaan kyse esimerkiksi sen valvomisesta, että henkilöön kohdistuvan telekuuntelun ja televalvonnan teleosoite- ja telepäätelaittekohtainen kohdistaminen sekä hakuuhtoluokittain määritetyn tietoliikennetiedustelun hakuuhtokohtainen kohdistaminen tapahtuu tuomioistuimen myöntämän luvan puitteissa. Rikostiedustelun yhteydessä henkilöön kohdistuvan telekuuntelun ja televalvonnan teleosoite- ja telepäätelaittekohtaiseen kohdistamiseen ei liity vastaavaa erityistä valvontaa.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun itsenäisyyden ja riippumattomuuden säilyttämiseksi tämän harjoittama ennakollinen valvonta tai ex durante -valvonta ei saa muodostua Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten yksittäistapauskohtaisena neuvonantajana toimimiseksi tai siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan operatiiviseen johtamiseen osallistumiseksi.

Siviili- ja sotilastiedustelutoimintaan liittyvän tiedonhankinnan kohteena olevan luonnollisen henkilön oikeusturvakeinoihin kuuluvat kantelun tai tutkimispyynnön tekeminen tiedusteluvalvontavaltuutetulle. Kantelun voi tehdä myös oikeushenkilö. Kuten edellä on todettu, tiedusteluvalvontavaltuutetun käytettävissä olevista laillisuusvalvonnallisista seuraamuksista äärimmäisin on asian esitutkintaan ilmoittaminen. Jos siviili- ja sotilastiedustelun yhteydessä olisi aiheutettu oikeudenloukkaus, joka voisi mahdollisesti oikeuttaa vahingonkorvaukseen tai hyvitykseen, harkittaisiin tapauskohtaisesti poikkeamista siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan lähtökohtaisesti laaja-alaisesta myös asianosaisia koskevasta salassapidosta.

Rikosasian asianomistajan oikeussuojan saaminen

Jos siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan yhteydessä saadaan rikosta koskevia tietoja, edellä mainitut viranomaisorganisaation (poliisi ja Puolustusvoimat) tai viranomaisen (Suojelupoliisi ja sotilastiedusteluviranomaiset) sisäiset organisatoriset ja sisällölliset palomuurit voivat rajoittaa rikosasian asianomistajan oikeussuojan saamista. Sama koskee valtion asemaa valtioon kohdistuvien rikosten yhteydessä.

Oma kysymyksensä on palomuurien suhde siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisen tai siviili- ja sotilastiedusteluvirkamiehen (Suojelupoliisin poliisimiehet ja muut virkamiehet sekä sotilastiedusteluviranomaisten virkamiehet) oikeuteen tai velvollisuuteen puuttua rikokseen ilmoittamalla tekeillä olevasta tai jo tehdystä rikoksesta rikostorjuntaviranomaiselle tai estämällä itse tekeillä oleva rikos.

Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisella on sille säädetyistä tehtävistä seuraava lähtökohtainen velvollisuus puuttua tehtäväpiiriinsä kuuluviin eli kansallista turvallisuutta uhkaaviin rikoksiin. Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisella voi lisäksi olla oikeus puuttua tehtäväpiiriinsä kuulumattomiin rikoksiin. Tiedustelumenetelmien käyttämisen yhteydessä saatujen tietojen käsittelyyn sovelletaan tietojen rikostorjuntaan luovuttamista koskevaa palomuurisääntelyä ja muilla tavoin saatujen tietojen käsittelyyn lähinnä henkilötietolainsäädäntöä. Palomuurisäännökset velvoittavat siviili- ja sotilasviranomaiset puuttumaan myös vakavimpiin tehtäväpiiriinsä kuulumattomiin rikoksiin.

Siviili- ja sotilastiedusteluvirkamiehen oikeus tai velvollisuus puuttua rikoksiin voi liittyä tietoihin, jotka tämä on saanut olleessaan virantoimituksessa, tai tietoihin, jotka tämä on

saanut virantoimituksen ulkopuolella. Virantoimituksessa ollessaan saamiensa tietojen osalta virkamiehellä on lähtökohtaisesti samanlainen velvollisuus tai oikeus puuttua rikoksiin kuin edustamallaan viranomaisella. Kun on kyse virantoimituksen ulkopuolella ollessa saaduista tiedoista, virkamiehen oikeus tai velvollisuus puuttua edustamansa viranomaisen tehtäväpiiriin kuuluviin rikoksiin ei ole lähtökohtaisesti laajempi kuin edustamallaan viranomaisella. Oma kysymyksensä on jokaisen oikeus tai velvollisuus puuttua rikokseen sekä virkamiehen siihen liittyvä asema yksityishenkilönä hänen virantoimituksen ulkopuolella ollessaan saamiensa edustamansa viranomaisen tehtäväpiiriin kuuluttomia rikoksia koskevien tietojen osalta.

Suojelupoliisin poliisimiesten osalta asetelmaa monimutkaistaa se, että heitä koskee myös poliisin hallinnosta annetussa laissa säädetty poliisimiehen yleinen toimimisvelvollisuus. Toimimisvelvollisuus liittyy sekä poliisimiehen virantoimituksessa ollessaan saamiin että tämän virantoimituksen ulkopuolella ollessaan saamiin tietoihin. Poliisimies on velvollinen puuttumaan vakavaan rikokseen myös toimialueensa ulkopuolella ja vapaa-aikanaan. Poliisilain siviilitiedustelusääntelyä koskevan hallituksen esityksen mukaan tietojen rikostorjuntaan luovuttamista koskevat palomuurisäännökset ovat erityissäännöksiä suhteessa poliisimiehen yleisiä toimimisvelvollisuuksia koskeviin säännöksiin. Tiedustelumenetelmien käyttämisen yhteydessä saatuja tietoja koskevien palomuurisäännösten soveltamistilanteet liittyvät käytännössä tietoihin, jotka siviili- ja sotilastiedusteluvirkamies on saanut virantoimituksessa ollessaan.

Varsinkin digitaalisessa toimintaympäristössä tehtyjen tai valtiollisten toimijoiden tekemien rikosten osalta mahdollisuudet rikosvastuun tosiasialliseen toteutumiseen voivat jäädä rajallisiksi. Oma kysymyksensä on se, että rikoksiin puuttuminen voi paljastaa kansallisen turvallisuuden suojaamista tukevan tiedonhankinnan ja että kansallista turvallisuutta uhkaaviin rikoksiin puuttuminen voi joissakin tilanteissa vaarantaa muutenkin kansallista turvallisuutta tai yksittäisten henkilöiden henkilökohtaista turvallisuutta.



Havainnot ja huomioita siviili- ja sotilastiedustelutoimintaa koskevasta lainsäädännöstä sekä sen soveltamisesta

Seuraavassa esitettävät havainnot ja huomiot liittyvät voimassa olevan lainsäädännön toteutuneisiin tai mahdollisiin tulkintatilanteisiin sekä lainsäädännön mahdollisiin kehittämistarpeisiin.

Lainsäädäntöhankkeita

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelma sisältää useita siviili- ja sotilastiedustelutoimintaa koskevia tai sitä sivuavia kirjauksia.

Hallitusohjelman otsikon ”Suojelupoliisin toimintakyky varmistetaan” alla käsitellään muun muassa:

- tiedustelulainsäädännön palomuurisääntelyn uudistamista siten, että se mahdollistaa poliisin toiminnan suuntaamisen ja riittävän laajasti tiedon luovuttamisen poliisille ja muille viranomaisille, joilla on toimivaltuudet puuttua kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan,
- laite- ja järjestelmäkettuihin kohdistettavan teknisen laitetarkkailun mahdollistamista,
- viestin sisältöön kohdistuvien hakuerojen tietoliikennetiedustelussa käytön mahdollistamista,
- tiedustelutoimivaltuuksien laajentamista vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan,
- ulkomailla olevaan laitteeseen tai ohjelmistoon, jota käytetään Suomen kansallista turvallisuutta vakavasti vaarantavaan kybervakoiluun tai -vaikuttamiseen, kohdistettavan vaikuttamistoimivaltuuden säätämistä,

- viranomaisten avustamisvelvollisuuden laajentamista Suomessa sijaitseville palveluntarjoajille, kuten konesaliyrityksille,
- sen varmistamista, että Suojelupoliisi saa tehtävänsä kannalta tarpeelliset tiedot poliisilta, vero- ja ulosottoviranomaisilta ja muilta viranomaisilta,
- avoimista lähteistä saatavien suurten tietovarantojen käsittelemistä ja hyödyntämistä koskevan toimivaltuuden säätämistä sekä
- järjestelmällisen vahingoittamistarkoituksessa vieraan valtion lukuun tapahtuvan Suomen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon vaikuttamisen ja Suomen päätöksentekoa tai yhteiskunnallisia oloja koskevan perättömän tiedon levittämisen kriminalisoimista.

Sisäministeriö asetti 21.12.2023 hankkeen valmistelemaan ehdotukset siviilitiedustelulainsäädännön ja Suojelupoliisin tiedonvaihtoa koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi. Kolmivaiheisen hankkeen toimikausi päättyy 31.7.2026. Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon johtava asiantuntija toimii hanketta varten asetetun työryhmän pysyvänä asiantuntijana.

Suojelupoliisin tiedonvaihtoa koskevia säännösehdotuksia sisältyy myös valtiovarainministeriön asettamassa työryhmässä valmisteltuun luonnokseen hallituksen esitykseksi tietojenvaihdon tehostamista rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistoiminnassa sekä kansallisen turvallisuuden suojaamista koskeviksi laeiksi. Tiedusteluvalvontavaltuutettu on antanut lausunnon valtioneuvoston oikeuskanslerin muistiosta, joka koskee työryhmässä valmistellun luonnoksen pohjalta jatkovalmisteltua luonnosta hallituksen esitykseksi laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Edellä mainittuihin hallitusohjelmakirjauksiin liittyen on tässä vuosikertomuksessa käsitelty palomuurisääntelyn kehittämistarpeita, tietoliikennetiedustelussa käytettävien haku-
ehtojen tyyppin vaikutusta sivullisten asemaan, pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävää tilaa koskevasta tiedustelukiellosta peitetoiminnan toteuttamiselle käytännössä aiheutuvaa estettä ja vieraan valtion edustajana toimivan luonnollisen henkilön kotirauhan suojan ja muun perusoikeussuojan ulottuvuutta, kaupallisia ja avoimia lähteitä hyödyntävän tiedonhankinnan ja niin kutsutun big datan käsittelyn merkitystä henkilötietojen suojan näkökulmasta sekä yhteiskuntajärjestyksen kansanvaltaisuuden kannalta perustavanlaatuisten sananvapauden ja poliittisten oikeuksien merkitystä kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan vieraan valtion harjoittaman vihamielisen vaikuttamistoiminnan yhteydessä. Vuosikertomuksessa on myös sivuttu siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten harjoittamaa vaikuttamistoimintaa. Vuosikertomuksessa kuvattu tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittama ex durante -valvonta voitaisiin kytkeä myös mahdolliseen tekniseen laitetarkkailuun, joka kohdistetaan laite- ja järjestelmäkettuihin.

Hallitusohjelma sisältää maininnat myös:

- tiedustelu- ja valmiuslainsäädännön päivittämisestä mahdollistamaan hybridiuhkien tehokas torjunta,
- uhkaperusteisen rikostiedustelun mahdollistavan lainsäädännön valmistelemisesta ja siihen liittyvästä perustuslain täsmentämisen tarpeen arvioimisesta sekä
- järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan erityislain säätämisestä.

Sisäministeriö teetti poliisin rikostiedusteluun liittyvästä lainsäädännöstä ulkopuolisen selvityksen, joka valmistui keväällä 2023. Tiedusteluvalvontavaltuutettu on antanut lausuntonsa selvityshenkilön loppuraportista.

Sisäministeriö asetti 25.9.2023 hankkeen valmistelemaan ehdotuksen poliisin rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. Hankkeen toimitus päättyi 31.5.2026. Hankkeen asettamispäätöksen mukaan hankkeen aikana kuullaan muun muassa tiedusteluvalvontavaltuutettua.

Poliisin rikostiedustelulainsäädännön kehittämistarpeet voivat koskea mahdollisuuksia laatia sisäisen turvallisuuden suojaamiseen liittyviä strategisia ja operatiivisia uhkarvioita, jotka tukevat rikosten ennaltaehkäisemistä. Kyse on muun muassa tiedonhankintatoimivaltuuksien tai tiedollisten toimivaltuuksien käyttämisestä tässä tarkoituksessa. Asetelma muistuttaa tältä osin kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvien strategisten ja operatiivisten uhkarvioiden laatimista siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan yhteydessä.

Siviili- ja sotilastiedustelutoimintaa koskeva päätöksentekojärjestelmä

Siviili- ja sotilastiedustelutoimintaa koskevaa ohjaus- ja johtamis- sekä seurantajärjestelmää on sivuttu edellä. Seuraavassa käsitellään siviili- ja sotilastiedustelutoimintaa koskevaa päätöksentekojärjestelmää.

Tiedustelumenetelmien käyttäminen

Kotirauhaan tai luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuvien tiedustelumenetelmien käyttämisestä päättää tuomioistuin. Suojelupoliisin päällikkö ja Pääesikunnan tiedustelupäällikkö päättävät siitä, käytetäänkö muuta kuin yksinomaan tietoverkossa toteutettavaa peitetointia ja muuta kuin yksinomaan yleisön saataville toimitetusta myyntitarjouksesta tehtävää valeostoa. Pääesikunnan tiedustelupäällikkö päättää myös sotilastiedustelun yhteydessä käytettävissä olevien radiosignaalitiedustelun ja ulkomaan tietojärjestelmä-tiedustelun käyttämisestä. Muiden tiedustelumenetelmien käyttämisestä voidaan päättää

Suojelupoliisissa tai sotilastiedusteluviranomaisessa hierarkkisesti alemmalla tasolla. Kansainväliseen yhteistyöhön ja ulkomaantiedusteluun liittyvästä tiedustelumenetelmien käyttämisestä päättävät Suojelupoliisin päällikkö ja Pääesikunnan tiedustelupäällikkö.

Siviili- ja sotilastiedustelun yhteydessä on käytettävissä eräitä sellaisia tiedustelumenetelmiä, joita koskeva sääntely on kopioitu osin pakkokeinolain etsintää sekä takavarikoimista ja asiakirjan jäljentämistä koskevasta sääntelystä. Kyse on toisaalta pakkokeinolain mukaisesta paikkaan kohdistuvasta etsinnästä ja toisaalta tiedustelulakien mukaisesta paikkatiedustelusta, toisaalta pakkokeinolain mukaisesta esineen tai asiakirjan takavarikoimisesta ja asiakirjan takavarikoimisen korvaamisesta sen jäljentämisellä ja toisaalta tiedustelulakien mukaisesta esineen tai asiakirjan jäljentämisestä sekä toisaalta pakkokeinolain mukaisesta lähetyksen pysäyttämisestä takavarikoimista tai jäljentämistä varten ja lähetyksen takavarikoimisesta ja jäljentämisestä ja toisaalta tiedustelulakien mukaisesta lähetyksen pysäyttämistä jäljentämistä varten ja lähetyksen jäljentämisestä.

Pakkokeinolain mukaisten ja tiedustelulakien mukaisten toimivaltuuksien luonteiden välillä on kuitenkin sellaisia eroja, joiden vuoksi tiedustelumenetelmiä koskeva osin pakkokeinolaista kopioitu sääntely ei ole kaikilta osin täysin johdonmukaista ja selkeää toimivaltuuksien sisällön tai niiden käyttämistä koskevan päätöksentekojärjestelmän rakenteen kannalta. Peruserot toimivaltuuksien luonteiden välillä liittyvät toimivaltuuksien käyttötarkoitukseen ja niiden käytön avoimeen tai salaiseen toteuttamistapaan. Pakkokeinolain mukaisilla toimivaltuuksilla hankitaan todisteita rikosasian oikeudenkäynnissä näyttönä käytettäväksi (esineen tai asiakirjan takavarikoiminen ja asiakirjan takavarikoimisen korvaaminen sen jäljentämisellä). Tiedustelulakien mukaisten toimivaltuuksien käytöllä ei ole tällaista näytön hankkimisen tarkoitusta (esineen tai asiakirjan jäljentäminen). Pakkokeinolain mukaisten etsintään sekä takavarikoimiseen ja asiakirjan jäljentämiseen liittyvien toimivaltuuksien käyttö toteutetaan avoimesti. Tiedustelulakien mukaisten toimivaltuuksien käyttö tapahtuu salassa niiden kohteilta.

Eräiden edellä mainittujen tiedustelulakien mukaisten toimivaltuuksien käyttämisestä päättää tuomioistuin (paikkatiedustelu eräiltä osin ja lähetyksen jäljentäminen), kun osin samankaltaisten pakkokeinolain mukaisten toimivaltuuksien käyttämisestä päättää esitutkintaviranomainen itse (paikkaan kohdistuva etsintä sekä lähetyksen takavarikoiminen ja jäljentäminen). Päätöksentekojärjestelmän erilaisuuden taustalla lienee tässä tiedustelulakien mukaisten toimivaltuuksien näytön hankkimisesta poikkeava käyttötarkoitus ja salainen toteutustapa.

Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan osalta esimerkiksi paikkatiedustelun yhteydessä toteutettavan jäljentämisen kohteet voidaan yksilöidä kulloisistakin yksilöintimahdollisuuksista riippuen jäljentämisestä päättävän virkamiehen päätöksellä, joka tehdään

ennakkollisesti tai reaaliaikaisesti, taikka vahvistamalla yksilöinti jäljentämisestä päättävän virkamiehen toimesta jälkikäteen. Pakkokeinolain tai tiedustelulakien mukaisen lähetysten pysäyttämisen osalta ei ole säädetty erikseen pysäytetyn lähetysten avaamisesta ja tutkimisesta ennen sen takavarikoimista tai jäljentämistä. Pysäytettävien lähetysten, avattavien ja tutkittavien lähetysten sekä takavarikoitavien tai jäljennettävien lähetysten yksilöinti tarkentuu käytännössä usein vaiheittain. Siviili- ja sotilastiedustelun yhteydessä voi olla kyse tiettyä yksittäistä lähetystä koskevaa laajemman lähetysten pysäyttämismääräyksen antamisesta lähetysten kuljetusta harjoittavan toimipaikalle, avattavien ja tutkittavien lähetysten valikoimisesta ja edelleen tiedustelutehtävän kannalta merkityksellisten lähetysten jäljentämisestä. Tässä yhteydessä on merkitystä sillä, että lähetysten pysäyttämisestä päättää tiedusteluviranomainen itse, mutta lähetysten jäljentämisestä päättää viime kädessä tuomioistuimien. Tuomioistuimen ei voida edellyttää päättävän ennakkollisesti sellaisten avaamattomien ja tutkimattomien lähetysten jäljentämisestä, joiden sisältöä ei vielä tiedetä. Tuomioistuimen jäljentämistä koskeva päätös vaikuttaa tiedusteluviranomaisen oikeuteen säilyttää tai velvollisuuteen hävittää tiedot, jotka on saatu avaamalla ja tutkimalla lähetys. Pakkokeinolaissa säädettyjen toimivaltuuksien osalta sekä lähetysten pysäyttämistä takavarikoimista tai jäljentämistä varten että lähetysten takavarikoimisesta ja jäljentämisestä päättää esitutkintaviranomainen itse. Hankittujen todisteiden hyödyntämisestä rikosasian oikeudenkäynnissä päättää kuitenkin viime kädessä tuomioistuimien. Siviili- ja sotilastiedustelun osalta paikkatiedustelun ja lähetysten pysäyttämisen yhteydessä voidaan toteuttaa myös tekninen laitetarkkailu, josta päättää viime kädessä tuomioistuimien. Muun muassa tekniseen laitetarkkailuun käytettävän laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamisesta ja siihen liittyvästä kohteeseen menemisestä on säädetty erikseen. Rikostiedustelun yhteydessä laite, menetelmä tai ohjelmisto saadaan asentaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan, jos tuomioistuimien antaa siihen luvan. Siviili- ja sotilastiedustelun yhteydessä laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen ei saa tapahtua pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa.

Tiedustelumenetelmien käyttämistä koskevaan päätöksentekojärjestelmään liittyy myös kysymys tiedustelumenetelmän käytöstä tiedonhankinnan kohteella ilmoittamatta jättämistä koskevan vaatimuksen tuomioistuimelle esittämisen ajankohdasta. Vaatimus on lähtökohtaisesti mahdollista esittää ennakkollisesti tiedustelumenetelmän käyttöä koskevan lupavaatimuksen yhteydessä tai erillisenä vaatimuksena tiedustelumenetelmän käytön jälkeen. Olennaista on tällöin se, kuinka tarkasti tuomioistuimien pystyy lupavaatimusta käsitellessään ennakoimaan toteutuvan tiedonhankinnan luonteen. Lähtökohtainen velvollisuus ilmoittaa tiedustelumenetelmän käytöstä tiedonhankinnan kohteelle koskee teknistä kuuntelua, teknistä katselua ja teknistä seurantaan silloinkin, kun tiedusteluviranomainen voi päättää kyseisen tiedustelumenetelmän käytöstä itse. Lähtökohtainen velvollisuus ilmoittaa tiedustelumenetelmän käytöstä tiedonhankinnan kohteelle koskee myös viestiin kohdistuvaa jäljentämistä, josta tiedusteluviranomainen voi päättää

aina itse. Mahdollinen tuomioistuimelle esitettävä vaatimus ilmoittamatta jättämisestä tulee näissä tilanteissa tehtäväksi tiedustelumenetelmän käyttöä koskevasta tiedusteluviranomaisen omasta päätöksestä erillisenä asiana ja yleensä tiedustelumenetelmän käytön toteuttamisen jälkeen. Vaatimuksen esittämisen ajoituksella on merkitystä erityisesti tietoliikennetiedustelun yhteydessä, kun tuomioistuimella ei ole tietoliikennetiedustelua koskevaa lupaa myöntäessään osin käytettävien hakuheitojen luonteesta riippuen tarkkaa tietoa siitä, mitä viestintää kyseisessä tietoliikennetiedustelussa käytettävät hakuodot tulevat tietoliikenteestä käytännössä valikoimaan.

Oma kysymyksensä on velvollisuus ilmoittaa tiedustelumenetelmän käytöstä tiedonhankinnan kohteelle tilanteessa, jossa tuomioistuimen myöntämän luvan tai tiedusteluviranomaisen oman päätöksen mukaista tiedustelumenetelmän käyttöä ei lainkaan aloiteta teknisistä tai joistakin muista syistä johtuen. Säännöksissä käytetyt sanamuodot viittaavat ainoastaan tosiasiallisesti toteutuneesta tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamiseen. Toteutumatta jääneeseen tiedustelumenetelmän käyttöön ei liity myöskään saman asteista tiedonhankinnan kohteen oikeussuojan tarvetta kuin toteutuneeseen tiedustelumenetelmän käyttöön.

Siviili- ja sotilastiedustelun suojaaminen

Suojelupoliisin päällikkö ja Pääesikunnan tiedustelupäällikkö päättävät väärän, harhauttavan tai peitelty rekisterimerkinnän tekemisestä ja väärän asiakirjan valmistamisesta siviili- ja sotilastiedustelun suojaamiseksi. Väärä rekisterimerkintä on sisällöllisesti virheellinen ja väärä asiakirja antaa puolestaan erehdyttävän kuvan alkuperästään tai antajastaan. Oikeaperäisessä niin kutsutussa kirjallisessa valehtelemisessä ei ole kysymys väärästä asiakirjasta, vaan väärän tiedon käyttämisestä. Suojelupoliisin päällikön ja Pääesikunnan tiedustelupäällikön päätökseen voidaan sisällyttää myös päätös rekisterimerkinnän tai asiakirjan käyttämisestä, jos tämä kyetään tekemään jo tässä vaiheessa riittävän yksilöidysti. Muilta osin päätös väärän, harhauttavan tai peitelty tiedon tai rekisterimerkinnän taikka väärän asiakirjan käyttämisestä voidaan tehdä Suojelupoliisissa tai sotilastiedusteluviranomaisessa hierarkkisesti alemmalla tasolla. Edellä mainituista päätöksistä erillisiä ovat tiedon, rekisterimerkinnän tai asiakirjan tosiasiallista operatiivista käyttämistä koskevat toimet. Myös tällaiset toimet on kirjattava riittävän yksilöidysti.

Siviili- ja sotilastiedustelun suojaamista koskeva päätös ei oikeuta tiedustelumenetelmän käyttämiseen, vaan tiedustelumenetelmän käytöstä on tehtävä tarvittaessa erillinen päätös. Peiteltyyn tiedonhankintaan ja peitetoimintaan liittyy aina väärin, harhauttavien tai peiteltyjen tietojen käyttämistä, väärin, harhauttavien tai peiteltyjen rekisterimerkintöjen tekemistä ja käyttämistä taikka väärin asiakirjojen valmistamista

ja käyttämistä aktiivisen erehdyttämisen tarkoituksessa. Tarkkailutyyppeihin tiedustelumenetelmiin voi puolestaan liittyä tällaista toimintaa passiivisemmän peittämisen tarkoituksessa. Pelkkä siviili- ja sotilastiedusteluvirkamiehen virkamiesaseman ilmaisematta jättäminen on oma kysymyksensä.

Kansainväliseen yhteistyöhön osallistuminen

Siviili- ja sotilastiedusteluun liittyvään kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisesta ja siihen liittyvästä tiedustelumenetelmien käytöstä päättävät Suojelupoliisi päällikkö ja Pääesikunnan tiedustelupäällikkö. Tiedustelulaeissa ei ole säännöksiä siitä, mitä seikkoja kansainväliseen yhteistyöhön osallistumista koskevassa päätöksessä on mainittava. Päätöksentekijänä toimivalle Suojelupoliisin päällikölle tai Pääesikunnan tiedustelupäällikölle on kuitenkin esitettävä päätöksenteon kannalta oleelliset ja riittävän yksityiskohtaiset tiedot suunnitellusta kansainvälisestä yhteistyöstä.

Kansainvälisessä yhteistyössä voi olla kyse sekä ulkomailla että kotimaassa tapahtuvasta toiminnasta. Kotimaassa tapahtuvaan kansainväliseen yhteistyöhön liittyvästä tiedustelumenetelmän käytöstä päättävät Suojelupoliisin päällikkö ja Pääesikunnan tiedustelupäällikkö myös silloin, kun kyseisen tiedustelumenetelmän käyttö kotimaassa voisi muutoin perustua Suojelupoliisissa tai sotilastiedusteluviranomaisessa alemmalla hierarkkisella tasolla tehtyyn päätökseen. Tiedustelulaeissa säädetään suunnitelmallisen tarkkailun, peitetyn tiedonhankinnan, peitetoiminnan, valeoston, ohjatun tietolähdeoiminnan ja tietoliikennetiedusteluun liittyvän teknisten tietojen käsittelyn käyttämisestä kotimaassa tapahtuvan kansainvälisen yhteistyön yhteydessä. Kotimaassa tapahtuvaan kansainväliseen yhteistyöhön liittyvä tiedustelumenetelmän käyttö edellyttää käytettävästä tiedustelumenetelmästä riippuen perustakseen Suojelupoliisin päällikön tai Pääesikunnan tiedustelupäällikön päätöksen lisäksi myös tuomioistuimen myöntämän luvan kyseisen tiedustelumenetelmän käyttämiseen.

Ulkomailla tapahtuvaan kansainväliseen yhteistyöhön liittyvästä tiedustelumenetelmän käytöstä päättävät Suojelupoliisin päällikkö ja Pääesikunnan tiedustelupäällikkö myös silloin, kun kyseisen tiedustelumenetelmän käyttö kotimaassa edellyttäisi tuomioistuimen myöntämää lupaa tai voisi perustua Suojelupoliisissa tai sotilastiedusteluviranomaisessa alemmalla hierarkkisella tasolla tehtyyn päätökseen. Ulkomailla tapahtuvaan kansainväliseen yhteistyöhön liittyvän tiedustelumenetelmien käytön edellytyksenä oleva päätöksenteko kyseisessä aluevaltiossa on oma kysymyksensä.

Tiedusteluyhteistyötä voidaan harjoittaa myös erikseen säädetyn kansainvälisen avun antamisen tai vastaanottamisen yhteydessä.

Ulkomaantiedustelu

Suojelupoliisin päällikkö ja Pääesikunnan tiedustelupäällikkö päättävät myös ulkomaantiedustelusta ja siihen liittyvästä tiedustelumenetelmien käytöstä. Ulkomaantiedustelu ei tapahdu yhteistyössä kyseisen aluevaltion kanssa. Tiedustelulaeissa ei ole säännöksiä myöskään siitä, mitä seikkoja ulkomaantiedustelua koskevassa päätöksessä on mainittava. Päätöksentekijänä toimivalle Suojelupoliisin päällikölle tai Pääesikunnan tiedustelupäällikölle on kuitenkin esitettävä tässäkin päätöksenteon kannalta oleelliset ja riittävän yksityiskohtaiset tiedot suunnitellusta ulkomaantiedustelusta. Ulkomaantiedusteluun liittyvästä tiedustelumenetelmän käytöstä päättävät Suojelupoliisin päällikkö ja Pääesikunnan tiedustelupäällikkö myös silloin, kun kyseisen tiedustelumenetelmän käyttö kotimaassa edellyttäisi tuomioistuimen myöntämää lupaa tai voisi perustua Suojelupoliisissa tai sotilastiedusteluviranomaisessa alemmalla hierarkkisella tasolla tehtyyn päätökseen.

Muun kuin virkamiehen osallistuminen siviili- ja sotilastiedusteluun

Muun kuin siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisen virkamiehen osallistumisessa siviili- ja sotilastiedusteluun voi olla kyse tietojen siviili- ja sotilastiedusteluviranomaiselle luovuttamisesta taikka siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisen avustamisesta tiedustelumenetelmän käytössä tai tietojen käsittelyssä. Tietoja voi luovuttaa taikka tiedustelumenetelmän käytössä tai tietojen käsittelyssä voi avustaa yksittäinen luonnollinen henkilö tai esimerkiksi yrityksen edustaja. Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaiselle voidaan luovuttaa yksittäisiä tietoja tai yksittäisten tietojen pohjalta laadittuja analyyskejä.

Ensimmäiset tietolähde-toimintaa koskevat säännökset lisättiin vuonna 2005 silloiseen poliisilakiin. Säännöksissä ei erotettu toisistaan perusmuotoista ja ohjattua tietolähde-toimintaa. Tietolähteenä toimivia henkilöitä oli perinteisesti käytetty poliisin toiminnassa. Säännösten lisäämistä koskeneen hallituksen esityksen mukaan lisäämisen perusteena oli lähtökohta, jonka mukaan kaiken viranomaistoiminnan tulee perustua laista selkeästi ilmeneviin toimintamahdollisuuksiin. Tietolähde-toimintaa koskevaan sääntelyyn pystyttiin kiinnittämään myös järjestelyt, joiden avulla pyrittiin lisäämään poliisin tosiasiallisia mahdollisuuksia hyödyntää tietolähteitä valtakunnallisesti (tietolähteiden rekisteröinti) ja mahdollistamaan tietolähde-toiminnan tehokas valvonta (tietolähteiden rekisteröinti ja tietolähde-toiminnan kirjaaminen). Tietolähteen käyttämismahdollisuus koski tuolloin ja koskee nykyisenkin poliisilain salaista tiedonhankintaa koskevan sääntelyn mukaan kaikkia poliisille säädettyjä tehtäviä eli myös oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamista. Oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamiseen liittyy erityisesti Suojelupoliisin tehtäviin kuulunut ja edelleen kuuluva sellaisten hankkeiden torjuminen, jotka voivat vaarantaa valtio- ja yhteiskuntajärjestyksiä taikka valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta.

suutta. Ennen vuonna 2019 voimaan tullutta siviilitiedustelusääntelyä Suojelupoliisin oikeus- ja yhteiskuntajärjestystä turvaava toiminta oli tavallaan siviilitiedustelutoimintaa ilman toimintaan liittyviä muita tiedonhankintatoimivaltuuksia kuin tietolähdetoimintaa.

Ensimmäiset ohjattua tietolähdetoimintaa koskevat säännökset otettiin nykyiseen poliisilakiin ja nykyiseen pakkokeinolakiin, jotka tulivat voimaan vuonna 2014. Ohjattua tietolähdetoimintaa pidetään tiedonhankintatoimivaltuutena sekä nykyisissä säännöksissä, jotka koskevat tiedustelumenetelmiä, että nykyisissä säännöksissä, jotka koskevat salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja. Perusmuotoista tietolähdetoimintaa pidetään sen sijaan tiedonhankintatoimivaltuutena nykyisissä säännöksissä, jotka koskevat salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja, mutta ei nykyisissä säännöksissä, jotka koskevat tiedustelumenetelmiä.

Tietolähteen käsitteen olennaisia elementtejä ovat tietojen luovuttamisen vapaaehtoisuus sekä tietojen luovuttamiseen liittyvän yhteydenpidon vuorovaikutuksellisuus, merkityksellisyys, jatkuvaluonteisuus ja luottamuksellisuus. Tietolähteenä toimimisesta ei ole kyse silloin, kun tietojen luovuttaminen perustuu velvollisuuteen luovuttaa ne. Sama koskee yksisuuntaista yhteydenpitoa eli tilannetta, jossa viranomainen vastaanottaa tietoja täysin passiivisesti, vaikka tietojen tällainen vastaanottaminen olisi jatkuvaakin. Täysin passiivisesti vastaanotettavat tiedot eivät usein ole myöskään tietolähdetoimintaa koskevissa säännöksissä tarkoitetulla tavalla merkityksellisiä viranomaisen tehtävien hoitamisen kannalta. Tietolähdetoimintaa ei ole myöskään tietojen satunnainen vastaanottaminen. Vihjeluontoisten tietojen satunnaiseenkin luottamukselliseen antamiseen liittyy se, että tiedot vastaanottavalla virkamiehellä velvollisuus ja oikeus pitää vihjetietojen antajan henkilöllisyys salassa, vaikkei tietojen tällaisessa antamisessa olekaan kysymys tietolähteenä toimimisesta. Yhteydenpidon luottamuksellisuus ei liity pelkästään luovutettavien tietojen luottamukselliseen sisältöön, vaan keskeistä on se, että tietolähdetoiminnan yhteydessä tietolähde luovuttaa tiedot yleensä vastoin vaitiolovelvollisuuttaan tai muuta lojaliteettivelvoitettaan. Tästä aiheutuu tarve yhteydenpidon luottamuksellisena pitämiseksi sekä siihen liittyvälle tiedot vastaanottavan virkamiehen velvollisuudelle ja oikeudelle pitää tietolähteen henkilöllisyys salassa. Se synnyttää myös viranomaiselle velvollisuuden huolehtia tietolähteen henkilökohtaisesta turvallisuudesta.

Perusmuotoisessa tietolähdetoiminnassa tietolähteeltä vastaanotetaan tai pyydetään vuorovaikutuksellisen yhteydenpidon yhteydessä tällä olevia tietoja. Ohjatussa tietolähdetoiminnassa tietolähdettä pyydetään hankkimaan tietynlaisia tietoja.

Tietolähteen oikeus hankkia ja käsitellä tietoja määräytyy viranomaisen tiedonhankintatoimivaltuuksista ja tiedollisista toimivaltuuksista poikkeavasti. Tietolähdettä ei saada ohjata tiedonhankintaan, joka edellyttäisi viranomaiselle kuuluvien toimivaltuuksien käyttöä.

Esimerkiksi poliisilaissa säädetty poliisimiestä avustavan henkilön valtuudet liittyvät vain yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen sekä voimakeinojen käyttämiseen. Tietolähdettä ohjaamalla ei saada myöskään kiertää sitä, että viranomaiselta puuttuvat tietynlaiset toimivaltuudet.

Tietolähteen oikeudellinen asema oikeuksineen ja velvolluuksineen poikkeaa muutenkin virkamiehen oikeudellisesta asemasta. Viranomaisella ei ole ohjatunkaan tietolähdetoiminnan yhteydessä mahdollisuutta antaa tietolähteelle samanlaisia työjohto- ja valvontamääräyksiä kuin virkamiehelle. Tietolähde ei myöskään ole virkavastuussa toiminnastaan.

Tiedustelumenetelmän käytössä avustaneelle sivulliselle voidaan antaa kielto ilmaista tämän tietoon tulleita seikkoja tiedustelumenetelmän käytöstä. Oma kysymyksensä on se, missä määrin muulle kuin virkamiehelle voidaan luovuttaa salassa pidettäviä tietoja tämän ja viranomaisen välisen toimeksiantosuhteen kaltaisen suhteen perusteella, sekä tällaiseen tietojen saamiseen liittyvä vaitiolovelvollisuus.

Sotilastiedustelusta annetussa laissa on säädetty asevelvollisen osallistumisesta sotilastiedusteluun. Tähän liittyen on säädetty erikseen myös sotilastiedusteluviranomaisen palveluksesta eronneen reserviläisen oikeudesta käyttää tiedustelumenetelmiä. Laissa on säädetty myös sotilastiedusteluun osallistuvan asevelvollisen rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja vahingonkorvausvastuusta.





Tiedusteluvalvonta- valtuutetun neljännen vuosikertomuksen käsittelely

Tiedusteluvalvontavaltuutettu antoi neljännen, vuotta 2022 koskeneen kertomuksen toiminnastaan (K 15/2023 vp) eduskunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle 12.6.2023.

Eduskunta kävi kertomuksesta lähetekeskustelun 7.9.2023 ja lähetti asian tiedusteluvalvontavaliokuntaan.

Tiedusteluvalvontavaliokunnan kertomuksen johdosta kuulemien asiantuntijoiden lausunnoista ainoastaan eduskunnan oikeusasiamiehen antamassa lausunnossa esitettiin kritiikkiä tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintaa ja toiminnastaan antamaa vuosikertomusta kohtaan. Tiedusteluvalvontavaltuutettu esitti omassa lausunnossaan vastineensa oikeusasiamiehen esittämään kritiikkiin ja lisäksi eräitä ennakkotietoja toiminnastaan vuonna 2023. Tiedusteluvalvontavaltuutetun antamassa lausunnossa käsiteltiin siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan ennakkollista, reaaliaikaista ja jälkikäteistä laillisuusvalvontaa, siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan salassapitoa sekä tiedusteluvalvontavaliokuntaa ja tiedusteluvalvontavaltuutettua rikostorjunnan valvojina. Tiedusteluvalvontavaliokunnalle annetut julkiset lausunnot on julkaistu eduskunnan verkkosivuilla ja tiedusteluvalvontavaltuutetun antama lausunto myös tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon verkkosivuilla.

Tiedusteluvalvontavaliokunta antoi kertomuksesta mietintönsä (TiVM 1/2024 vp) 8.3.2024. Tiedusteluvalvontavaliokunta totesi mietinnössään keskeisinä huomioinaan seuraavan:

- Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon valvontatyö on toiminnon neljän toimintavuoden aikana vakiintunut uomiinsa. Valvontakäyntien suuri määrä ja se, että valtuutettu on osallistunut kaikkiin Helsingin käräjäoikeuden tiedustelumenetelmiä koskeneisiin istuntoihin, kertovat valvonnan intensiivisyydestä. Valvontatyö on ollut hyvää ja kattavaa.

- Tiedusteluvalvontavaltuutettu on valiokunnan toiveen mukaisesti pyrkinyt kehittämään vuosikertomuksen informatiivisuutta. Valiokunta kannustaa valtuutettua jatkamaan valtuutetun valvonnallisia havaintoja ja huomioita koskevan jakson sisällöllistä kehittämistä tulevilla kertomuksissa.
- Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnassa tiedustelumenetelmien käytön valvonta on ennakkollista, reaaliaikaista ja jälkikäteistä. Ennakollisen valvonnan on valiokunnan mielestä tärkeää pysyä valtuutetun kertomalla tavalla yleisellä tasolla ja olla luonteeltaan strategista, ei tapauskohtaista. Tiedusteluvalvontavaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton laillisuusvalvoja, jonka tulee pidättäytyä ennakkollisen tapauskohtaisen oikeudellisen asiantuntijatuen antamisesta tiedusteluviranomaisille voidakseen reaaliaikaisessa ja jälkikäteisessä valvonnassa uskottavasti arvioida heidän toimintansa lainmukaisuutta.
- Tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatoiminnan luonteesta johtuu, että valtuutettu ohjaa valvottavia lähinnä valvontatoimien yhteydessä esitetyillä epävirallisilla moittivilla tai ohjaavilla käsityksillä. Valiokunnan mielestä valtuutetun on tarpeen niin vaatiessa aiheellista harkita myös laissa säädettyjen valvontatoimenpiteiden käyttämistä suullisten neuvojen ja muiden neuvontaluonteisten valvontatoimien lisäksi tai niiden asemesta. Tällainen on esimerkiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa säännelty valtuutetun mahdollisuus saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lainmukaisesta menettelystä.

Eduskunta hyväksyi 14.3.2024 tiedusteluvalvontavaliokunnan mietinnön mukaisen kannanoton, jonka mukaan eduskunnalla ei ollut huomautettavaa kertomuksen johdosta.



Liitteet

Missio, visio ja strategiset linjaukset

MISSIO

Valvomme tiedustelumenetelmien ja tiedustelutiedon käytön ja muun tiedustelutoiminnan lainmukaisuutta sekä edistämme oikeusturvan toteutumista ja hyviä käytäntöjä tiedustelutoiminnassa.

VISIO

Varmistamme osaltamme, että tiedustelutoiminta on lain ja hyvän hallintotavan mukaista sekä perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavaa.

STRATEGISET LINJAUKSET

- Valvomme vaikuttavasti
- Viestimme tehokkaasti
- Opimme kansainvälisessä yhteistyössä
- Verkotumme akateemisesti

Valvomme vaikuttavasti

(valvontatoiminnan strategiset linjaukset)

- Varmistamme erityisesti tiedustelun kohdentumisen ainoastaan kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan.
- Tarkastamme kaikki tiedustelumenetelmien käyttöä koskevat päätökset ja osallistumme kaikkiin tiedustelumenetelmien käyttöä koskeviin tuomioistuinkäsittelyihin.
- Tarkastamme kohdennetusti erityisesti tiedustelun kohdehenkilöiden ja sivullisten oikeusturvan toteutumisen valvonnan kannalta merkityksellistä muuta tiedustelutoiminnan yhteydessä syntyvää dokumentaatiota.
- Toteutamme teematarkastuksia tarvittaessa yhteistyössä tiedustelutoiminnan muiden valvojien kanssa.
- Hyödynnämme tiedusteluvalvontavaltuutetun käytettävissä olevien laillisuusvalvonnan muotojen ja keinojen laajaa valikoimaa niin pitkälle kuin se on tiedusteluvalvontavaltuutetun itsenäisyyttä ja riippumattomuutta vaarantamatta mahdollista.

Viestimme tehokkaasti

(viestintätoiminnan strategiset linjaukset)

- Kerromme tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävistä ja toiminnasta olennaiset, riittävät ja ajankohtaiset tiedot ottaen huomioon viestinnän eri kohderyhmät niin kotimaassa kuin ulkomailla.
- Esitämme tiedot tiedusteluvalvontavaltuutetun tärkeimmässä viestintäkanavassa – verkkosivuilla – selkeällä kielellä ja käyttämällä visuaalisen havainnollistamisen keinoja.

Opimme kansainvälisessä yhteistyössä

(kansainvälisen yhteistyön strategiset linjaukset)

- Hankimme tietoa ja rakennamme ymmärrystä valvojakumppanien uudenlaisista valvontakohteista ja -menetelmistä.
- Omaksumme ja jaamme hyväksi koettuja valvontakäytäntöjä erityisesti Pohjoismaiden kesken.

Verkotumme akateemisesti

(akateemisen verkottumisen strategiset linjaukset)

- Seuraamme tiedustelututkimusta ja -opetusta ja pidämme yllä tilannekuvaa vireillä olevista tutkimushankkeista ja opinnäytetöistä.
- Edistämme tiedustelusta käytävää keskustelua julkaisemalla tiedustelututkimusta koskevia uutisia tiedusteluvalvontavaltuutetun verkkosivuilla ja osallistumalla yliopistoyhteistyöhön.

Ajankohtaisia oikeudellisia kannanottoja

Annetut lausunnot

Tiedusteluvalvontavaltuutettu antoi kertomusvuonna seuraavat lausunnot:

- Pohjois-Atlantin sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskeva hallituksen esitys
- Työryhmän mietintö julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamisesta
- Poliisin rikostiedustelulainsäädännön kehittämistarpeita koskeva selvityshenkilön loppuraportti
- Hallituksen esitys laiksi Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastosta
- Valtioneuvoston oikeuskanslerin muistio luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi
- Hallituksen esitys laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa (kaksi lausuntoa)
- Valmiuslakityöryhmän valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskeva muistio
- Julkisuuslain ajantasaistamista valmistelleen työryhmän mietintö

Kansainvälisiä tuomioistuinratkaisuja

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) antoi kertomusvuonna seuraavat tiedustelun ja sen valvonnan kannalta merkitykselliset ratkaisut:

- Ships Waste Oil Collector B.V. v. Alankomaat, Janssen de Jong Groep B.V. ja muut v. Alankomaat sekä Burando Holding B.V. ja Port Invest B.V. v. Alankomaat (3. jaoston tuomiot 16.5.2023, siirretty suuren jaoston käsiteltäväksi 25.9.2023)

Asioissa oli kysymys siitä, onko tiedonluovutuksen viranomaisten välillä mahdollistanut laki ollut riittävän ennustettava ja ovatko tiedonvaihdon oikeusturvatakeet olleet asianmukaisesti järjestetyt.

EIT katsoi äänestysten jälkeen, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 8 artiklan mukaista oikeutta nauttia yksityiselämän kunnioitusta ei ollut loukattu, ja yksimielisesti, että EIS:n 13 artiklan mukaista oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon ei ollut loukattu.

- Wieder ja Guarnieri v. Yhdistynyt kuningaskunta (4. jaoston tuomio 12.9.2023, lopullinen 12.12.2023)

Asiassa oli kysymys muun muassa tietoliikennetiedustelun oikeudellisista reunaehdoista ja siitä, kuuluvatko tällaisen massavalvonnan ulkomailla oleskelevat kohdehenkilöt vastaajavaltion alueellisen toimivallan piiriin. Asiassa oli yhtymäkohtia tapaukseen Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta.

EIT katsoi yksimielisesti, että EIS:n 8 artiklan mukaista oikeutta nauttia yksityiselämän kunnioitusta oli loukattu.

Ulkomaisia lainsäädäntöhankkeita

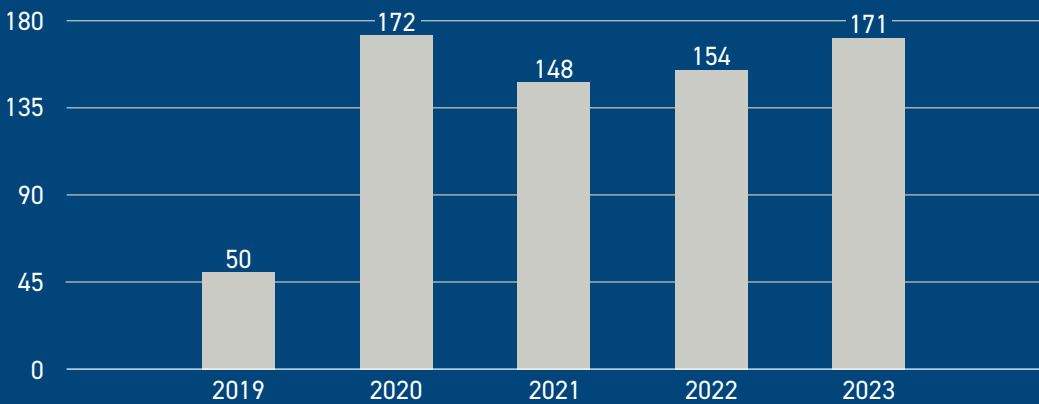
- Alankomaiden parlamentin toinen kamari hyväksyi lokakuussa 2023 väliaikaisen lain siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten AIVD:n ja MIVD:n vieraiden valtioiden kyberhyökkäyksiin kohdistuvasta tiedustelusta. Parlamentin ensimmäinen kamari hyväksyi lain maaliskuussa 2024. Laki vaikuttaa en ante -valvontaa harjoittavan elimen TIB:n sekä ex durante -valvontaa ja ex post -valvontaa harjoittavan elimen CTIVD:n rooleihin kyberhyökkäyksiin kohdistuvan siviili- ja sotilastiedustelun valvonnassa.
- Ruotsin hallitus asetti 14.7.2022 selvityshenkilön tarkastelemaan signaalitiedustelusta puolustustiedustelutoiminnassa annettua lakia. Selvityshankkeen osamietintö (SOU 2023:51) luovutettiin hallitukselle 4.9.2023.

Selvityshankkeen taustalla on EIT:n 25.5.2021 antama tuomio asiassa Centrum för rättvisa v. Ruotsi. EIT totesi, että Ruotsin tietoliikennetiedustelua koskeva lainsäädäntö täyttää pääosin demokraattisen yhteiskunnan vaatimukset, mutta se havaitsi kuitenkin eräitä puutteita Ruotsin järjestelmässä. Selvityshankkeen osamietinnössä ehdotetaan puutteet korjattavaksi siten, että: 1) lakiin lisättäisiin nimenomainen hävittämisvaatimus myös muiden henkilötietojen osalta silloin, kun tietojen ei katsota olevan merkityksellisiä signaalitiedustelutoiminnan kannalta, 2) lakiin lisättäisiin nimenomainen vaatimus siitä, että yksityisyyden suoja on otettava huomioon signaalitiedusteluviranomaisen (Försvarets radioanstalt, FRA) luovuttaessa henkilötietoja toiselle valtiolle tai kansainväliselle järjestölle, 3) puolustustiedustelutoiminnan valvontaviranomaisen (Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, SIUN) sisälle perustettaisiin erityinen elin käsittelemään yksityisten henkilöiden signaalitiedustelusta puolustustiedustelutoiminnassa annetun lain nojalla tekemiä tarkastuspyyntöjä ja 4) tarkastuspyynnön tehneelle yksityiselle henkilölle annettaisiin perusteltu ilmoitus toteutetusta tarkastuksesta.

Selvityshenkilö jatkaa työtään jäljellä olevien kysymysten osalta. Loppumietintö on tarkoitus antaa 1.9.2024 mennessä.

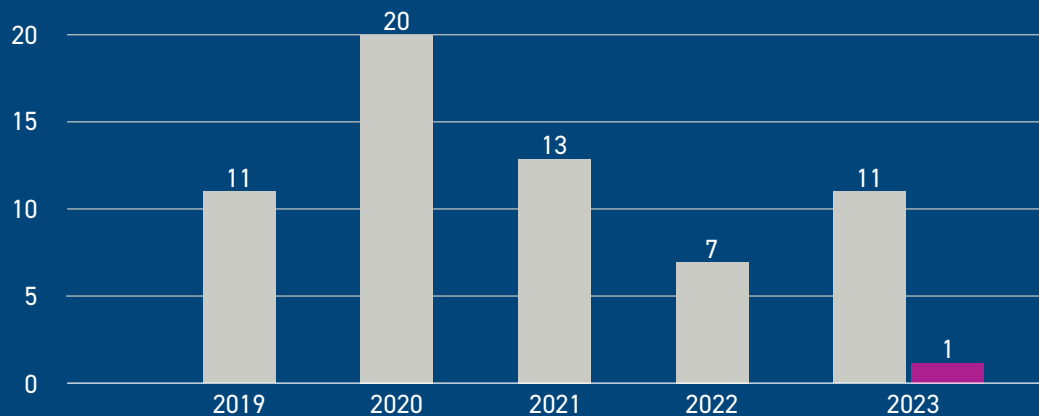
Tilastot

VALVONTAKÄYNNIT



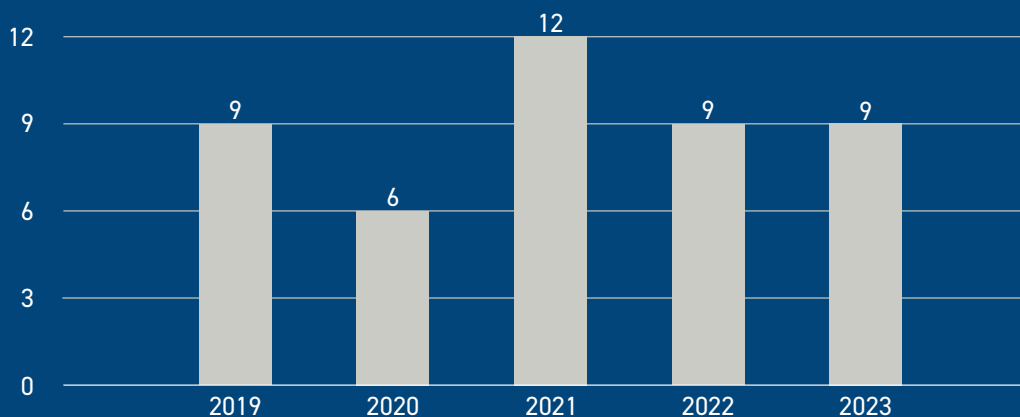
Tiedusteluvalvontavaltuutetun tiedusteluviranomaisiin tekemien valvontakäyntien lukumäärät vuosina 2019–2023.

TUTKIMISPYYNNÖT JA KANTELUT



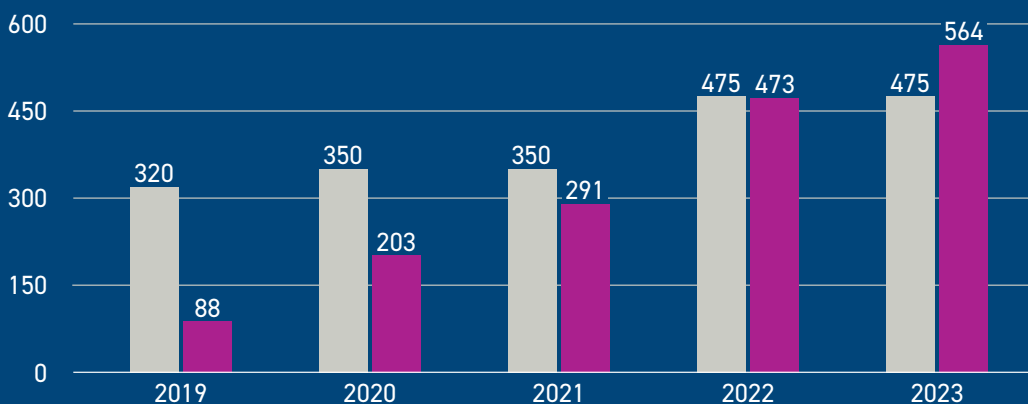
Tiedusteluvalvontavaltuutetulle tehtyjen tutkimispyyntöjen (harmaat pylväät) ja kanteluiden (liila pylväs) lukumäärät vuosina 2019–2023.

LAUSUNNOT



Tiedusteluvalvontavaltuutetun antamien lausuntojen lukumäärät vuosina 2019–2023.

RAHOITUS



Tiedusteluvalvontavaltuutetun määrärahaosuudet (harmaat pylväät) ja toteutuneet toimintamenot (liilat pylväät) vuosina 2019–2023.

* Tuhansina euroina

** Tiedusteluvalvontavaltuutettu aloitti toimintansa 1.5.2019

*** Vuosina 2019–2021 tiedusteluvalvontavaltuutetun toimitilakustannukset katettiin tietosuojavaltuutetun määrärahaosuudesta



tvv

tiedusteluvalvontavaltuutettu

PL 800, 00531 Helsinki
tiedusteluvalvonta@om.fi
tiedusteluvalvonta.fi