

Joonas Widlund

**Tiedustelu  
oikeusvaltiossa**



ACTA WASAENSIA 545



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Copyright © Vaasan yliopisto ja tekijänoikeuksien haltijat.

ISBN 978-952-395-167-9 (painettu)  
978-952-395-168-6 (verkkoaineisto)

ISSN 0355-2667 (Acta Wasaensia 545, painettu)  
2323-9123 (Acta Wasaensia 545, verkkoaineisto)

URN <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-395-168-6>

PunaMusta Oy, Joensuu, 2024.



## VÄITÖSKIRJA

*joka Vaasan yliopiston johtamisen akateemisen yksikön suostumuksella  
esitetään julkisesti tarkastettavaksi torstaina 28. marraskuuta 2024, kello 12*

Artikkeliväitöskirja, johtamisen yksikkö, julkioikeus

Tekijä Joonas Widlund

Ohjaajat Professori Niina Mäntylä  
Vaasan yliopisto. Johtamisen yksikkö, julkisoikeus.

Professori Jukka Viljanen  
Tampereen yliopisto. Johtamisen ja talouden tiedekunta, julkisoikeus.

Kustos Professori Niina Mäntylä  
Vaasan yliopisto. Johtamisen yksikkö, julkisoikeus.

Esitarkastajat Professori Tuomas Ojanen  
Helsingin yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta.

Dosentti Mikael Lohse  
Lapin yliopisto. Oikeustieteiden tiedekunta.

Vastaväittäjä Professori Tuomas Ojanen  
Helsingin yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta.

## Tiivistelmä

Tutkimus käsittelee tiedustelun oikeudellisia edellytyksiä oikeusvaltiossa keskitetyen erityisesti Suomen vuonna 2019 voimaan tulleeseen tiedustelulainsäädäntöön. Tutkimuksen kohteena on tiedustelu teoreettisena ja oikeusfilosofisena kokonaisuutena, ja sääntelyn osalta keskitytään tiedustelun ominaispiirteiden selvittämisen kannalta keskeisiin osiin. Tavoitteena on selvittää tiedustelun legitimitetin vaatimuksia demokraattisessa oikeusvaltiossa ja sitä, miten Suomen voimassa oleva tiedustelulainsäädäntö täyttää nämä vaatimukset. Tutkimusmenetelmien osalta tutkimus nojaa teoreettiseen lainoppiin ja oikeusfilosofiaan keskittyen käsitteiden analyysiin tavoitteiden saavuttamiseksi. Vuoden 2019 tiedustelulainsäädäntö oli merkittävä uudistus suomalaisessa oikeusjärjestyksessä, johon ei aikaisemmin kuulunut varsinaista tiedustelusääntelyä. Valtiosääntöoikeudellisesti tiedustelun tekee erityisen mielenkiintoiseksi sen perus- ja ihmisoikeusvaikutukset ja jännitteinen suhde oikeusvaltioon ja demokratian perusteisiin. Tutkimuksen keskiössä on tiedustelun yhteensovittaminen demokraattisen oikeusvaltion oikeusjärjestelmän kanssa, kehitys, jota kuvaavat tiedustelun demokratisoituminen ja oikeudellistuminen.

Tutkimuksessa selvitetään vapauden ja turvallisuuden välistä suhdetta ja päädytään toteamaan, että kyse on kahdesta erillisestä arvosta. Turvallisuutta ei voi pitää vapauden edellytyksenä tai autonomisena perusoikeutena, vaan vapauden rajoituksena. Vapaus ja turvallisuus ovat kuitenkin samanaikaisesti myös toisiaan tukevia arvoja vapaassa demokraattisessa valtiossa. Kansallisen turvallisuuden käsite, jolla on pitkä historia poliittisena käsitteenä, sai Suomessa oikeudellisen ulottuvuuden tiedustelulainsäädännön myötä. Käsitteen analyysi paljastaa sen epämääräisyyden ongelmia oikeudellisen kielen kannalta, joskin pyrkimykset muodostaa sille täsmällinen määritelmä näyttävät niin ikään haasteellisilta. Valvonta on keskeinen kriteeri tiedustelun yhteensovittamiselle demokraattisen oikeusvaltion perusarvojen kanssa, ja tutkimuksessa on selvitetty valvonnan eri muotojen vahvuuksia ja heikkouksia ja kriteereitä niiden arviointiin. Valvonnan osalta keskeisiä haasteita tiedustelun ja oikeusvaltion yhteensovittamisessa on erityisesti kansainvälisen tiedusteluyhteistyön valvonnassa. Suomen tiedustelulainsäädäntö on tutkimuksen valossa muiden länsimaisten demokratioiden asettamien standardien mukainen.

Asiasanat: tiedustelu, oikeusvaltio, perus- ja ihmisoikeudet, valtiosääntöoikeus, kansallinen turvallisuus

## Abstract

The study looks at the legal guidelines of strategic, threat-based intelligence in relation to rule of law, focusing particularly on Finland's intelligence legislation that came into force in 2019. The aim of the study is intelligence as a theoretical and legal philosophical concept. In terms of legislation, the focus is on unearthing the key attributes of intelligence as legally defined organization and activity. The purpose is to define the benchmark of legitimacy for intelligence in a democratic rule of law -state (Rechtsstaat), and evaluate how successfully Finland's legislation meets these requirements. The methodology of the study primarily consists of theoretical legal dogmatics and legal philosophy, focusing on the analysis of the identified main concepts. The intelligence legislation package of 2019 was a major addition to Finnish legal system which did not feature specialised intelligence legislation beforehand. From a constitutional law point of view, intelligence is of particular interest due to its effect on basic and human rights and its contentious relationship with democracy and rule of law. At the centre of the study is the task of reconciling intelligence with the legal system of a democratic Rechtsstaat. This process is described by the democratisation of intelligence as well as the creation of its legal basis.

The study examines the relationship between liberty and security and arrives at a conclusion that the two are distinctly separate values. Security cannot be regarded as a requirement of liberty or as an autonomous individual right. Instead, security must be viewed as a restriction on liberty. However, liberty and security are simultaneously complementary values in a liberal democracy. The concept of national security has a long history as a political concept, but it gained a legal dimension in Finland as a consequence of the enactment of the intelligence legislation. The analysis of the concept reveals challenges in defining its legal meaning, which can have negative consequences for the rule of law and basic rights. Oversight is a key measure for reconciling intelligence with the values of a democratic Rechtsstaat, and the study analyses the strengths and weaknesses of the different forms of oversight. One major challenge identified in the oversight of intelligence is international intelligence cooperation. The Finnish intelligence legislation is found to be comparable to similar legislation in other Western democracies.

Keywords: intelligence, rule of law, human rights, constitutional law, national security

## ESIPUHE

Tämän väitöskirjan tarina alkoi oikeastaan jo maisteriopintojeni loppuvaiheen aikana. Alkuvuodesta 2018 uurastin vielä graduni parissa, tuskastuneena miettien, mihin suuntaan lähtisin suuntaamaan elämäni yliopiston jälkeen. Helmikuussa 2018 huomasin opiskelijasähköpostiini tulleen ilmoituksen, jossa haettiin julkisoikeuden opiskelijaa tutkimushankkeeseen tutkimusavustajaksi. Päätin hakea paikkaa ja tulinkin valituksi siihen *Niina Mäntylän* toimesta. Tutkimushankkeen aikana Niina ja *Kristian Siikavirta* osoittivat suurta luottamusta tätä opiskelijankloppia kohtaan, mistä olen ikuisesti kiitollinen. Hankkeessa pääsin kokeilemaan siipiäni tutkimustyössä eri tavalla kuin opintojeni parissa, ja yhtäkkiä huomasin löytäneeni vastauksen siihen, mitä halusin tehdä yliopiston jälkeen. Vastaus oli yksinkertainen: päätin jäädä yliopistoon. Syksyllä 2018, tuoreena maisterina, hain jatko-opintoihin Vaasan yliopistoon ja maaliskuussa 2019 väitöskirjaprosessi lähti toden teolla käyntiin, kun aloitin työt tohtorikoulutettavana julkisoikeuden oppiaineessa.

Tiedustelun valikoituminen väitöstutkimukseni aiheeksi näyttää jälkeinpäin katsottuna itsestään selvältä. Kysymys vapauden ja turvallisuuden punninnasta oli jäytännyt mielessäni kauan. Tiedustelu tarjosi minulle oivan ja yhteiskunnallisesti merkittävän väylän lähestyä tätä demokratian kannalta perustavanlaatuista kysymystä. Tiedustelussa kysymys vapaudesta ja turvallisuudesta kiteytyy kiehtovalla tavalla.

Aiheenvalinta oli onnistunut, mutta väitöskirjaprosessi osoittautui poluksi, jolla on riittänyt mutkia, esteitä ja odottamattomia käännteitä. Helpolla väitöskirja ei valmiiksi tullut, mutta paljon on tämän polun kulkeminen opettanut minulle tieteen tekemisestä ja ennen kaikkea itsestäni. Nyt polku on päätepisteessään, mutta matka jatkuu. Tämä on kuitenkin hyvä välietappi pysähtyä kiittämään kaikkia, jotka ovat opastaneet ja tukeneet minua matkan varrella. Väitöskirjan tekeminen voi tuntua ajoittain yksinäiseltä työltä ja uskoa omaan tekemiseen on koeteltu. Ilman erinomaisia tukijoukkoja en olisi ikinä päässyt tähän pisteeseen.

Ensimmäiseksi haluan kiittää ohjaajaani Niina Mäntylää. En olisi voinut toivoa parempaa ohjaajaa tuekseni tähän työhön. Niinalta olen aina saanut tarvitsemani tukea, on se sitten ollut kannustusta, neuvoja tai rakentavaa kritiikkiä. Esihenkilönä Niina on myös huolehtinut siitä, että olen saanut tarpeeksi aikaa keskittyä väitöstutkimukseen. Haluan esittää myös suuret kiitokset toiselle ohjaajalleni *Jukka Viljaselle* kaikista saamistani neuvoista ja kommenteista.

Kiitän työni esitarkastajina toimineita professori *Tuomas Ojasta* ja dosentti *Mikael Lohsea* arvokkaista ja asiantuntevista kommentteista, jotka auttoivat viimeistelemään käsikirjoituksen julkaisukelpoiseen muotoon. Professori Ojanen on ystävällisesti lupautunut vastaväittäjäksi, mitä arvostan suuresti.

Vaasan yliopiston julkisoikeuden yksikön väelle haluan esittää lämpimät kiitokset tuesta ja kannustuksesta. *Jyri Paasosen* kanssa olen kirjoittanut kaksi tämän väitöskirjan artikkeleista ja haluan kiittää Jyriä vielä erikseen yhteistyöstä niiden parissa. *Laura Perttolan* huonetoverina tutkijanurani ensimmäisen yhdeksän kuukauden aikana sain seurata läheltä Lauran väitöskirjan viimeistelyvaiheita ja tuolta ajalta mukaan tarttui paljon oppia. Laura on myös aina ollut valmis auttamaan, kun olen tarvinnut neuvoja opetukseen ja muihin työhön liittyvien ongelmien ratkaisemiseen. Kristian Siikavirran kanssa olemme vuosien varrella käyneet monia mielenkiintoisia keskusteluja niin aiheesta kuin sen vierestä. *Ville Karjalaisen* kanssa olen saanut jakaa väitöskirjan tekemisen iloja ja suruja useamman vuoden ajan.

Haluan kiittää myös kaikkia hallintotieteiden kollegoita, jotka ovat kannustaneet minua väitöskirjaprosessin varrella ja joiden kanssa olen saanut käydä kiinnostavia keskusteluita aiheesta jos toisesta. *Marja Vettenranta* on aina ollut valmis auttamaan käytännön kysymyksissä, aina opiskeluajoistani lähtien. Kiitokset kuuluvat myös *Tommi Lehtoselle*, jonka filosofian luennot toimivat aikanaan suurena innoituksen lähteenä nuorelle opiskelijalle. Tuon innoituksen vaikutukset ovat näkyvissä tässä väitöskirjassakin. *Maria Refors-Leggen* kanssa on ollut ilo tehdä yhteistyötä tutkimuksen parissa. Finland–Sverige samarbetet lever och mår bra! Tack för allt, Maria!

Keskeytyksettömän tutkimustyön ovat mahdollistaneet Vaasan yliopiston tarjoamat työsuhteet, ensin tohtorikoulutettavana ja sitten yliopisto-opettajana, sekä Vaasan yliopistosäätiön kuuden kuukauden apuraha.

Lopuksi haluan kiittää vanhempiani *Eija* ja *Kaj Widlundia* sekä isosiskoani *Jenny Widlund-Huttusta* kaikesta tuesta, ymmärryksestä ja luotosta siihen, että pystyn tähän. Arvostus koulutusta kohtaan lähtee kotoa. Kiitos kuuluu myös peliporukan ystäville, joiden kanssa jaetut iloiset hetket ovat antaneet tärkeitä tilaisuuksia tuulettaa ajatuksia ja irtautua hetkeksi tutkimuksen syövereistä.

Vaasassa, 10.10.2024

Joonas Widlund



## Sisällys

|  |     |
|--|-----|
| TIIVISTELMÄ.....   | V   |
| ABSTRACT .....   | VI  |
| ESIPUHE .....  | VII |
| 1 JOHDANTO .....   | 1   |
| 1.1 Tutkimuksen aihe ja tutkimustehtävä .....  | 1   |
| 1.2 Tiedustelu tutkimuskohteena .....  | 7   |
| 1.2.1 Tiedustelun määrittely .....   | 7   |
| 1.2.2 Tiedustelun oikeudellinen tutkimus.....  | 12  |
| 1.3 Metodologia ja aineisto.....   | 15  |
| 1.3.1 Tutkimuksen menetelmät.....  | 15  |
| 1.3.2 Tutkimuksen aineisto.....  | 20  |
| 1.3.3 Tiedustelun oikeuslähteet .....  | 21  |
| 1.4 Tutkimuksen rakenne ja osajulkaisujen kuvaukset.....                               | 24  |
| 1.4.1 Artikkelien tutkimustehtävien ja näkökulmien<br>määräytyminen .....              | 24  |
| 1.4.2 Yksittäisten artikkelien kuvaukset .....   | 26  |
| 1.4.3 Artikkelit kokonaisuuden osina .....   | 30  |
| 2 OIKEUDELLISTUVA TIEDUSTELU.....  | 32  |
| 2.1 Tiedustelun oikeudellistumiskehitys .....  | 32  |
| 2.1.1 Tiedustelun kehitys ja ominaispiirteet .....                                     | 32  |
| 2.1.2 Tiedustelu ja tietokontrolli .....   | 39  |
| 2.1.3 Tiedustelun demokratisoituminen .....  | 42  |
| 2.2 Tiedustelun oikeudellistuminen Suomessa.....                                       | 44  |
| 2.2.1 Tausta.....  | 44  |
| 2.2.2 Tiedustelun normisto Suomessa.....   | 47  |
| 2.3 Tiedustelun uhkaperusteisuus .....   | 50  |
| 2.3.1 Uhkaperusteisuuden tulkinta kansallisella tasolla....                            | 50  |
| 2.3.2 Uhkaperusteisuuden tulkinta ylikansallisella ja<br>kansainvälisellä tasolla..... | 53  |
| 2.4 Tiedustelun periaatteet.....   | 55  |
| 2.4.1 Tiedustelun oikeusperiaatteiden tehtävä .....                                    | 55  |
| 2.4.2 Yksittäiset tiedustelun periaatteet .....  | 58  |
| 2.5 Tiedustelun valvonta.....  | 64  |
| 2.5.1 Valvonnan rooli.....   | 64  |
| 2.5.2 Ennakkovalvonta .....  | 72  |
| 2.5.3 Laillisuusvalvonta.....  | 73  |
| 2.5.4 Parlamentaarinen valvonta .....  | 73  |
| 2.5.5 Sisäinen valvonta .....  | 75  |
| 2.5.6 Valvonta kansainvälisellä ja ylikansallisella tasolla...                         | 75  |
| 3 KANSALLINEN TURVALLISUUS .....   | 79  |
| 3.1 Kansallisen turvallisuuden käsite .....  | 79  |
| 3.2 Turvallisuusanalyysi.....  | 91  |

|       |  |     |
|-------|--|-----|
| 3.3   | Turvallisuus ja vapaus .....                                   | 93  |
| 3.4   | Turvallistaminen ja oikeus .....                               | 99  |
| 4     | TIEDUSTELU OIKEUSVALTIOSSA.....                                | 103 |
| 4.1   | Oikeusvaltion käsite .....                                     | 103 |
| 4.1.1 | Oikeusvaltion elementit .....                                  | 103 |
| 4.1.2 | Perus- ja ihmisoikeudet ja tiedustelu<br>oikeusvaltiossa ..... | 111 |
| 4.1.3 | Oikeusvarmuus ja oikeussuoja oikeusvaltiossa.....              | 120 |
| 4.2   | Oikeusvaltion itsepuolustus.....                               | 122 |
| 4.2.1 | Oikeusvaltion itsepuolustuksen käsite.....                     | 122 |
| 4.2.2 | Uudelleen punninta -puolustus ja tiedustelu.....               | 127 |
| 4.2.3 | Oikeusvaltion dilemma? .....                                   | 133 |
| 5     | JOHTOPÄÄTÖKSET .....   | 137 |
|       | LÄHTEET.....   | 141 |
|       | LIITTEET .....   | 165 |

## Kuviot

|                 |   |    |
|-----------------|---|----|
| <b>Kuvio 1.</b> | Tiedustelusykli oikeudellisesta näkökulmasta.....                 | 14 |
| <b>Kuvio 2.</b> | Parlamentaarisen valvonnan palonsammutusvalvonnan<br>vaiheet..... | 70 |

## Taulukot

|                    |  |    |
|--------------------|--|----|
| <b>Taulukko 1.</b> | Artikkelien tutkimuskysymykset, tutkimustehtävät ja -<br>menetelmät sekä niiden rooli tutkimuksen synteessin<br>muodostamisessa..... | 31 |
| <b>Taulukko 2.</b> | Tiedustelun hallinnan osatekijät .....   | 66 |

## Lyhenteet

|      |   |
|------|---|
| EIS  | Euroopan ihmisoikeussopimu                |
| EIT  | Euroopan ihmisoikeustuomioistuin          |
| EKtj | Eduskunnan työjärjestys (40/1999 v. 2000) |
| EOA  | Eduskunnan oikeusasiamies                 |
| EU   | Euroopan unioni                           |
| EUT  | Euroopan unionin tuomioistuin             |

|             |   |
|-------------|---|
| HaV         | hallintovaliokunta  |
| HE          | hallituksen esitys  |
| KP-sopimus  | kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva YK:n yleissopimus (SopS 6/1976)                               |
| OM          | oikeusministeri   |
| PKL         | pakkokeinolaki (806/2011)   |
| PeV         | perustuslakivaliokunta  |
| PL          | Suomen perustuslaki (731/1999)  |
| PolHall     | laki poliisin hallinnosta (110/1992)  |
| PolL        | poliisilaki (872/2011)  |
| PuV         | puolustusvaliokunta   |
| SEU         | sopimus Euroopan unionista (EuVL C 202/1, 7.6.2016)   |
| SEUT        | sopimus Euroopan unionin toiminnasta (EuVL C 202/1, 7.6.2016)   |
| SKRTL       | laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa (255/2014)                                 |
| SopS        | sopimussarja  |
| SotTiedL    | laki sotilastiedustelusta (590/2019)  |
| TiedVL      | laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019)   |
| TSS-sopimus | taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, SopS 6/1976 |
| TtStL       | laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019)   |
| YK          | Yhdistyneet kansakunnat   |

## Artikkelit

Widlund, J. (2020). Kansallinen turvallisuus: vapauden ehto vai rajoitus? *Oikeus* 49: 2, 134–153. Artikkelit on julkaistu copyright-oikeuksien haltijan luvalla: Oikeus-lehti.

Widlund, J. & Paasonen, J. (2021). Kansallisen turvallisuuden käsite: oikeutta vai politiikkaa? *Edilex* 2021/44. Artikkelit on julkaistu copyright-oikeuksien haltijan luvalla: Edilex.

Widlund, J. (2022). Tiedonvaihdon luottamusperiaate kansainvälisessä tiedusteluyhteistyössä. *Lakimies* 120: 3–4, 570–595. Artikkelit on julkaistu copyright-oikeuksien haltijan luvalla: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Widlund, J. & Paasonen, J. (2021). Tieto, valta ja tiedustelun valvonta: tiedusteluvalvontavaltuutetun arviointia. *Oikeus* 50: 2, 186–208. Artikkelit on julkaistu copyright-oikeuksien haltijan luvalla: Oikeus-lehti.

Widlund, J. (2023). More Than Just Blind Guardians?: A Legal Analysis of Finnish Parliamentary Oversight of Intelligence. *Scandinavian Studies in Law* 69, 65–94. Artikkelit on julkaistu copyright-oikeuksien haltijan luvalla: Scandinavian Studies in Law.

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen aihe ja tutkimustehtävä

Suomessa tuli vuoden 2019 aikana voimaan laaja tiedustelulainsäädännön kokonaisuus, johon sisältyi siviilitiedustelua, sotilastiedustelua, tietoliikennetiedustelua siviilitiedustelussa sekä tiedustelun valvontaa koskevaa sääntelyä.<sup>1</sup> Lisäksi tähän niin sanottuun tiedustelulainsäädäntöpakettiin kuului olennaisena osana Suomen perustuslain (731/1999, PL) yksityiselämän suojaa koskevan 10 §:n muuttaminen. Tämä muutos laajensi luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoitusperusteiden alaa uuden 4 momentin myötä.<sup>2</sup> Jo pelkästään tiedustelulainsäädäntöpakettiin sisältynyt sääntelyn määrä ja luonne olisivat tehneet sen säätämisestä ja voimaantulosta merkittävän lainsäädäntötoimenpiteen ja siten kiinnostavan oikeudellisen tutkimuksen kohteen. Kyse ei ollut ainoastaan laajasta sääntelykokonaisuudesta, vaan ensimmäisestä uhkaperusteista, strategista tiedustelua koskevasta sääntelykokonaisuudesta Suomen oikeusjärjestyksen historiassa. Näin ollen sitä on pidettävä tärkeänä virstanpylväänä tiedustelun oikeudellistumiskehityksessä Suomessa, mikä samalla merkitsi huomionarvoisen aukon muodostumista oikeudellisen tutkimuksen kentälle.<sup>3</sup> Tämän väitöskirjatutkimuksen tavoitteena on osallistua kyseisen tutkimusaukon täyttämiseen ja alustaa myöhempää oikeudellista tutkimusta ja keskustelua tiedustelun oikeudellisista piirteistä ja ominaiskysymyksistä.

Akuutti tarve tiedustelusääntelyn luomiselle perusteltiin Suomen muuttuneella turvallisuusympäristöllä ja kiireellisellä tarpeella kehittää Suomen kykyä vastata

---

<sup>1</sup> Ks. hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta (HE 199/2017 vp); hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp); hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 203/2017 vp). Myös puhemiesneuvoston esitys koskien eduskunnan työjärjestystä ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muuttamista (PNE 1/2018 vp) voidaan lukea tiedustelulakipaketin alkuperäisten ydinesitysten joukkoon, sillä se koski tiedusteluvalvontavaliokunnan integroimista eduskunnan työjärjestykseen. Kokonaisuudessaan tiedustelulakipaketin esityöt muodostivat monikerroksisen kokonaisuuden. Tämän kerrostumisen taustalla voidaan tunnistaa ainakin kaksi syytä. Ensinnäkin, lakipaketin valmistelu kesti kuusi vuotta. Toiseksi, sen laajuudesta ja tiedustelusääntelyn jännitteisestä suhteesta perus- ja ihmisoikeuksiin ja oikeusvaltioon johtuen valmistelu vaati tällaista monivaiheista käsittelyä, jossa uudemmat esityöt rakentuivat edellisten päälle, korjaten niistä paikannettuja ongelmakohtia. Ks. tarkemmin lakipakettiin sisältyneistä esitöistä ja niiden kerroksista Lohse & Viitanen 2019: 25.

<sup>2</sup> Ks. hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 198/2017 vp).

<sup>3</sup> Ks. Lohse & Viitanen 2019: 17–18.

muun muassa erilaisiin valtion ja yhteiskuntaan kohdistuviin hybridi- ja kyberuhkiin ja muihin kansallisen turvallisuuden kontekstiin sijoittuviin uhkiin. Turvallisuusympäristön muutokseen ja epävakautumiseen ovat vaikuttaneet useat osatekijät, kuten digitalisaatio ja teknologian kehitys, suurvaltapolitiikan voimistuminen ja kärjistyminen uudelleen sekä kansainväliseen terrorismiin liittyvät ääri-ilmiöt ja radikalisoituminen.<sup>4</sup>

2000-luvulla yleistyneellä puheella uusista uhkista tarkoitetaan sellaisia uhkia, joiden torjuntaan perinteisiä turvallisuuden mekanismeja ei ole suunniteltu. Lähtökohtina näille uhkille toimivat esimerkiksi muuttuvat väestörakenteet, teknologian kehitys ja sosioekonomisten muutoksien seuraukset yhteiskunnan rakenteille.<sup>5</sup> Ennakoinnin tarve kehittyvistä uhkista kansalliselle turvallisuudelle rajojen ulkopuolella on noussut yhä keskeisempään asemaan. Konkreettiset tapahtumat, kuten Turun terrori-isku, Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa ja Eurooppaan kohdistuva hybridi-vaikuttaminen sekä Kiinan kasvava vaikutusvalta ja vakoilu ovat osaltaan vaikuttaneet turvallisuusympäristön muutokseen ja ennakkoinnin mahdollistavan tiedustelutiedon painoarvon kasvuun.<sup>6</sup> Samanaikaisesti ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden raja on muuntunut aiempaa häilyvämmäksi esimerkiksi kansainväliseen toimintaan kykenevien ei-valtiollisten toimijoiden muodostamien uhkien myötä, mikä on tehnyt uhkien luokittelusta sisäinen/ulkoinen -jaottelulla aiempaa haastavampaa.<sup>7</sup> Tällä taas on suora vaikutus kansallisesta turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toimintaan, koska kyseinen jaottelu on perinteisesti ollut perustana niiden toimivaltuuksien määrittelyssä. Kokonaisuudessaan Suomen kansallisen turvallisuuden ympäristön kehityskulkujen esiin nostamiin haasteisiin vastaamisen katsottiin edellyttävän tiedustelulainsäädännöllä osoitettuja tiedustelupalveluita ja tiedusteluvaltuuksia.<sup>8</sup>

Tiedustelulainsäädännön säätämisessä oli kyse erittäin laaja-alaisesta lainsäätämistyöstä, johon sisältyi itse tiedustelulainsäädännön lisäksi myös perustuslain muuttaminen PL 10 §:n osalta. Jatkovalmisteluvaiheessa siviilitiedustelulainsäädäntöä, sotilastiedustelulainsäädäntöä, perustuslain tarkistamista ja tiedustelun laillisuusvalvontaa koskevista mietinnöistä kerättiin yhteensä 217 lausuntoa ja eduskuntakäsittelyssä tiedustelulakiesitykset kävivät läpi useamman valiokuntakierroksen tulevan lainsäädännön yksityiskohtia hiottaessa.<sup>9</sup> Lainsäädännön valmistelu edellyttikin erityistä yksityiskohtaisuutta ja tarkkuutta, koska kyse oli

<sup>4</sup> Sisäministeriö 2017: 19–25; Puolustusministeriö 2017, s. 25–31; HE 202/2017 vp, s. 8–12; HE 203/2017 vp, s. 6–12.

<sup>5</sup> Lonka & Linné 2015: 202–203.

<sup>6</sup> Koivula 2020: 3.

<sup>7</sup> Ks. VNS 6/2016 vp, s. 27–28.

<sup>8</sup> Ks. Valtioneuvoston periaatepäätös 24.1.2013, s. 8, 35; HE 202/2017 vp, s. 108–109; HE 203/2017 vp, s. 126.

<sup>9</sup> Lohse & Viitanen 2019: 19–23.

valtiosääntöoikeudellisesti merkittävästä sääntelykokonaisuudesta, jonka vaikutukset ulottuvat niin perusoikeuksiin kuin valtion keskeisiin valtasuhteisiin ja oikeusvaltiollisiin periaatteisiin. Asian laajuudesta ja painoarvosta huolimatta poliittista keskustelua tiedustelulainsäädännön tarpeellisuudesta leimasi harvinaisen vahva poliittinen konsensus.<sup>10</sup>

*Whistleblower Edward Snowdenin* kansainväliselle medialle vuotamat tiedot Yhdysvaltojen tiedustelupalveluiden, etenkin *National Security Agency*n (NSA) toiminnasta kotimaassa ja ulkomailla vuonna 2013 oli osaltaan vaikuttamassa tiedustelulainsäädännön valmistelun alkuvaiheisiin, tuoden tiedustelukeskustelua etualalle.<sup>11</sup> Kokonaisuutena arvioituna on kuitenkin huomionarvoista, että kansainvälisten tiedusteluskandaalien vaikutus Suomessa käytyyn tiedustelukeskusteluun ja lainvalmisteluun näyttäisi jääneen suhteellisen vähäiseksi.<sup>12</sup> Yksi selittävä tekijä tähän lienee suomalaisen yhteiskunnan verrattain korkea luottamus valtion instituutioihin. Poliisin, puolustusvoimien ja oikeuslaitoksen kaltaiset instituutiot nauttivat vahvaa luottamusta Suomessa.<sup>13</sup> Ainakin lähtökohtaisesti voidaan olettaa, että kansalaisten luottamus ulottuu myös Suomen tiedusteluyhteisöön sen muodostuessa puolustusvoimien ja suojelupoliisin organisaatioista, jotka siis jo ennen tiedustelulainsäädäntöä toteuttivat tiedustelullisia tehtäviä. Tulevaisuutta ajatellen on tärkeää seurata, miten kansalaisten luottamus tiedusteluyhteisöä

---

<sup>10</sup> Esimerkkinä tiedustelulainsäädännön säätämismuutosten kuvastaneesta yleisestä konsensuksesta lainsäädännön tarpeellisuudesta toimivat muun muassa siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntöä koskeneiden hallitusten esityksien (HE 202/2017 vp ja HE 203/2017 vp) hyväksymiseen johtaneet äänestystulokset eduskunnan käsittelyssä (PTK 173/2018 vp) sekä niitä koskenut keskustelu eduskuntasalissa hallituksen ja opposition edustajien välillä (esimerkiksi PTK 172/2018 vp). Konsensus huomioon ottaen on mielenkiintoista, että prosessiin sisältyi myös valtiosääntöoikeudellisesti kyseenalaisesti toteutettu perustuslain muuttaminen kiireellisessä säätämismenettelyssä PL 73.2 §:n mukaisesti. Ks. Widlund 2019.

<sup>11</sup> Teirilä 2015: 227–228.

<sup>12</sup> Snowdenin paljastukset ovat tuorein esimerkki kansainvälisen mittakaavan tiedusteluskandaalista, joka häpäisi sekä tiedusteluyhteisön että tiedustelun valvontakoneiston. Vaikka kyse oli ennen kaikkea Yhdysvaltojen tiedusteluyhteisön ja valvontakoneiston toiminnasta, tällä skandaalilla oli havaittavissa merkittäviä heijastevaikutuksia tiedustelupalveluiden ja niiden valvonnan maineeseen myös Euroopassa. Tämä seikka huomioitiin esimerkiksi tiedonhankintalakiuudistuksen mietinnössä Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja (Puolustusministeriö 2015) kun arvioitiin tiedustelulainsäädännön yhteyttä valtion kansainväliseen kilpailukykyyn. Mietinnössä arvioidaan, että selkeä ja johdonmukainen tiedustelulainsäädäntö voi antaa kilpailuedun kilpailtaessa kansainvälistä investoinneista Snowdenin paljastuksien jälkeisessä maailmassa. Suomen tiedustelulainsäädännön valmisteluaineisto ei kuitenkaan arvioi yleisellä tasolla tiedusteluskandaalien mahdollisia vaikutuksia esimerkiksi tiedusteluyhteisön luottamukseen, eivätkä aiemmat Pohjoismaiset tiedusteluskandaalit tulleet esille yleisessä julkisessa keskustelussa tai valmisteluaineistossa. Ks. Weller 2000: 175–179; Raab 2017: 81. Snowdenin paljastamien tietojen merkityksestä, ks. Kniep, Ewert, Reyes, Tréguer, Mc Cluskey & Aradau 2024, s. 209–210.

<sup>13</sup> Simonen, Westinen, Pitkänen & Heikkilä 2021: 6, 20–21; OECD How's Life raportti 2020, kuvat 16.4 ja 16.5; Supo vuosikirja 2017: 27. Ks. Hankilanoja 2014: 233–234.

kohtaan kehittyvät nyt kun tiedustelupalvelut ovat selkeästi tehtävänsä lailla osoittettuja viranomaisia. Luottamuksen säilymisen kannalta tiedusteluskandaalien välttäminen on olennainen edellytys, mutta myös kansainväliset skandaalit voivat aiheuttaa heijastevaikutuksia tiedustelupalveluiden maineeseen kansallisella tasolla.<sup>14</sup>

Tiedustelun muuntuminen sääntelyperusteiseksi toiminnoksi – tiedustelun oikeudellistuminen – tekee tiedustelusta näkyvän osan hallinnon toimintaa. Sääntelyn puuttuminen tätä edeltävinä vuosina ei kuitenkaan tarkoittanut sitä, etteikö Suomessa olisi ollut tiedustelutoimintaa harjoittavia viranomaisia.<sup>15</sup> Valtion instituutioiden korkean luottamuksen perusteella yhteiskunnalliset epäluulot eivät näytä muodostavan todennäköistä syytä sille, miksi tiedustelulainsäädäntö tuli osaksi Suomen oikeusjärjestystä vasta vuonna 2019. Selittäviä tekijöitä olisi siis etsittävä muualta.<sup>16</sup> Esimerkiksi pitkän uran diplomaattina ja Suomen suurlähettiläänä Moskovassa ja Berliinissä tehneen *Rene Nybergin* mukaan kyse olisi ollut eräänlaisesta itserajoituksesta. Kylmän sodan aikana tiedustelussa oli kyse ulkopoliittisesti äärimmäisen herkästä aiheesta ja Nybergin mukaan tuon aikakauden ajatusmalli olisi jäänyt leijumaan suomalaisen tiedustelukeskustelun ylle Neuvostoliiton hajoamisen jälkeenkin.<sup>17</sup> *Mari Luukkonen* on taas katsonut selittäväksi syyksi sille, että suojelupoliisista ei tehty varsinaista tiedusteluviranomaista ennen vuotta 2019 yksinkertaisesti tarpeen puuttumisen ja suomalaisen tiedustelukulttuurin kehittymättömyyden. Valtionjohto piti kansainvälisellä yhteistyöllä hankittua tiedustelutietoa riittävänä yhdessä suojelupoliisin harjoittaman vastavakoilun

<sup>14</sup> Tiedusteluskandaalit eivät välttämättä ole osoitus valvonnan heikkoudesta, vaan epäkohdan tai väärinkäytöksen havaitseminen voi myös osoittaa tiedustelun valvonnan toimivan kuten sen on tarkoituskin. Skandaalit ovat *Andreggin* ja *Gillin* (2014: 495) sanoin endeemisiä tiedustelulle. Niitä on pidettävä vääjäämättöminä häiriöinä tiedustelutoimintaa harjoittavissa valtioissa, minkä vuoksi niiden näkeminen valvonnan epäonnistumisena kaikissa tilanteissa olisi erikoista. Yhteiskunnallisen luottamuksen kannalta on kuitenkin eri asia, näkevätkö tavalliset kansalaiset asian tällä tavalla: tiedusteluskandaalit yleisesti ottaen heikentävät luottamusta hallintoon ja tiedusteluyhteisöön (Leigh 2005: 3–5). Lisäksi argumentin voimaa heikentää se, että suuren osan skandaaleista on paljastanut media tai tietovuodot virallisten valvontaorganisaatioiden sijaan, kuten *van Buuren* (2013: 250) on todennut.

<sup>15</sup> Koivula 2020: 3; Nyberg 2016. Suomessa on ollut tiedustelutoimintaa harjoittavia viranomaisia läpi Suomen itsenäisyyden ajan, mutta on huomattava ero Koivulan käyttämän, suomalaisen tiedustelutoiminnan historiaan viittavan termin ”tiedustelutoimintaa harjoittava viranomainen” ja termin ”tiedusteluviranomainen” välillä. Nähdäkseni kyse on paljon suuremmasta kuin vain kielellisestä eroavaisuudesta. Oikeusvaltiossa tiedusteluviranomaisia ei voi muodollisesti olla olemassa ilman niitä institutionalisoivaa sääntelyä, mikä samalla tunnustaa niiden roolin julkisesti.

<sup>16</sup> Vuonna 2017 Suomen lisäksi Itävallassa, Tanskassa ja Irlannissa tiedustelupalveluita ei oltu lainsäädännössä eroteltu selkeästi poliisista (FRA (European Union Agency for Fundamental Rights) 2017: 28). Tiedustelulainsäädännön myötä Suomi siis liittyi osaksi EU-jäsenmaiden enemmistöä tässä asiassa.

<sup>17</sup> Nyberg 2014: 13–14; Nyberg 2016. Ks. Suomen turvallisuusympäristön historiallisesta kehityksestä Teirilä 2015: 219–222.



kanssa tavoitellun turvallisuustason saavuttamiseksi.<sup>18</sup> Riippumatta siitä, mitä vaihtoehtoa tai niiden yhdistelmää pitää todennäköisimpänä selityksenä, tiedustelun ja sen oikeudellistumisen historiallisen taustan ja siihen liittyvien kontekstisidonnaisten tekijöiden tunnistaminen tarjoaa tärkeää pohjatietoa tiedustelun ja sen sääntelyn tarkastelulle.

Perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja oikeusvaltioperiaate kuuluvat Suomen valtiosäännön peruseriaatteisiin.<sup>19</sup> Tiedustelulla on valtiollisena toimintona jännitteinen suhde sekä demokratiaan että oikeusvaltioon. Demokratian ja oikeusvaltion peruselementteihin kuuluvat avoimuus ja oikeudellinen ennakoitavuus. Tiedustelulle ominainen salaisuuden korostuminen ei ole, *prima facie*, yhteensopiva näiden elementtien kanssa.<sup>20</sup> Tietty määrä salaisuutta on hyväksyttävissä demokratiassakin, kunhan salaisuuden verhon takana tapahtuvan toiminnan toimivaltuudet perustuvat lakiin ja niiden käytölle on hyväksyttävät perusteet.<sup>21</sup> Tiedustelulle länsimaisissa demokratioissa onkin ollut tyypillistä tiedustelun *demokratisoiminen*, joka käytännössä tarkoittaa tiedustelun yhteensovittamista demokratian ja oikeusvaltion vaatimuksiin.<sup>22</sup> Esimerkiksi tiedustelun lainmukaisuuden valvonta edellyttää erityisiä järjestelyjä: ilman tarvittavia erityisjärjestelyitä ja valvontamekanismeja tiedustelun demokraattinen legitimitetti olisi heikko ja sen riskit oikeusvaltion integriteetille kasvaisivat. Tiedustelun oikeudellistuminen on osa sen demokratisoitumisprosessia riippumatta valtion lähtökohdista, eli onko kyse uudesta demokratiasta vai kypsästä demokratiasta, jossa *de facto* tiedusteluviranomaiset ovat lailla säädettyjen valtuuksien puuttuessa noudattaneet tästä seuranneita rajoituksia.

Hypoteesit tiedustelun luontaisesta epäyhteensopivuudesta demokraattisen oikeusvaltion kanssa sekä tiedustelun demokratisoitumisen tehtävä tämän epäyhteensopivuuden sovittamisessa toimivat tämän tutkimuksen lähtökohtana. Tästä lähtökohdasta ponnistaen tämä tiedustelua valtiosääntöoikeudellisesti näkökulmasta tarkasteleva väitöskirja pyrkii vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

---

<sup>18</sup> Luukkonen 2020: 9–10.

<sup>19</sup> Jyränki & Husa 2012: 124–125, 131–133. Ks. PL 1.2 § ja PL 2.3 §.

<sup>20</sup> Andregg & Gill 2014: 489; Emerson 2019: 1206. Ks. HE 1/1998 vp, s. 73–74. Hallituksen esityksessä oikeusvaltioperiaate, ja siten oikeusvaltio, kuvataan hyvin kapeassa merkityksessä keskittyen julkisen vallan lainalaisuuteen, joka muodostaakin oikeusvaltion idean ytimen riippumatta siitä, missä mittakaavassa käsitettä halutaan tulkita. Samalla tämä ydinelementti, hallinnon toimien lainalaisuus, asettaa oikeusvaltion ongelmallisen suhteen tiedusteluun helposti näkyväksi: tiedustelua määrittää salaisuus, ja tiedustelutoiminta sijoittuu merkittävässä määrin salaisuuden verhon taakse, joka tekee lainmukaisuuden valvonnasta tavanomaisin keinoin haastavaa, ellei mahdotonta.

<sup>21</sup> Rittberger & Goetz 2018: 826–827.

<sup>22</sup> Matei & de Castro García 2019: 718.

- Millaisia oikeudellisia kriteereitä demokraattisesti ja oikeusvaltiollisesti legitiimi tiedustelu vaatii?
- Miten Suomen voimassa oleva tiedustelulainsäädäntö turvaa perus- ja ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion periaatteiden toteutumisen tiedustelutoiminnassa?

Ensimmäinen tutkimuskysymys on luonteeltaan teoreettinen ja edellyttää kansallisen turvallisuuden käsitettä ja sen suhdetta oikeusvaltioon koskevaa analyysiä teoreettisen lainopin ja oikeusfilosofian keinoin. Tiedustelu on perustellusti integraalinen osa kansallista turvallisuutta ja valtion selviytymistä ylläpitävää valtion koneistoa, mutta samanaikaisesti siihen sisältyy lukuisia valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä ja haasteita. Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen kiteytyykin pohdinta siitä, kykeneekö demokraattinen oikeusvaltio ylläpitämään tehokasta tiedustelutoimintaa heikentämättä oikeusvaltiollisia periaatteita tai vahingoittamatta demokratiaa – instituutioita, prosesseja ja normeja – itseään.<sup>23</sup>

Toinen tutkimuskysymys on puolestaan selkeämmin lainopillinen sen kohdistuessa Suomen voimassa olevaan lainsäädäntöön. Kysymys kattaa tiedustelulainsäädännön tulkinnan analysoinnin ja systematisoinnin sekä oikeusperiaatteiden punninnan.<sup>24</sup> Vaikka nämä kaksi kysymystä ovat luonteeltaan erilaisia, ne ovat loogisesti kytköksissä toisiinsa. Jälkimmäinen, lainopillinen kysymys edellyttää paitsi taustaymmärrystä tiedustelun ja oikeusvaltion välisestä suhteesta ja keskeisistä käsitteistä, myös kriittisten mittapuiden luomista tiedustelun tarkastelulle oikeusvaltiollisessa järjestelmässä. On siis perusteltua todeta, että jälkimmäinen kysymys edellyttää ensimmäistä ja luo samalla praktisen ulottuvuuden ensimmäisen kysymyksen pohjalta syntyville teoreettisille rakennelmille ja johtopäätöksille.

Väitöstutkimuksen tutkimustehtävässä painottuu teoreettinen näkökulma. Tutkimuksen ensisijaisena tehtävänä on ollut kansallisen turvallisuuden ja tiedustelun oikeudellisten käsitteiden määrittely ja tiedustelun valtiosääntöoikeudellisen legitimitetin analyysi tiedustelusääntelyn yksittäisten säännösten tai yksittäisten tiedustelumenetelmien analyysin sijaan. Tutkimustehtävän toteuttamiselle olennaisen tuen muodostaa oikeusfilosofinen kehikko, joka rakentuu turvallisuutta, oikeusvaltiota ja yksilön oikeuksia koskevista teoreettisista fragmenteista. Tutkimustehtävän päämääränä on ollut luoda mittapuut, jonka avulla on ollut mahdollista toteuttaa Suomen tiedustelulainsäädännön kokonaisuuden oikeudellinen arviointi.

---

<sup>23</sup> Van Buuren 2013: 239; Sulmasy & Yoo 2007: 628.

<sup>24</sup> Ks. Aarnio 1989: 48–49; Siltala 2003: 108.

## 1.2 Tiedustelu tutkimuskohteena

### 1.2.1 Tiedustelun määrittely

Tiedustelu on tiedonhankinnasta, kerätyn tiedon analysoinnista ja tiedustelutiedon jakamisesta edelleen tiedustelun asiakkaalle koostuva kokonaisuus. Edellä mainitut kolme vaihetta muodostavat niin sanotun perinteisen tiedustelusyklin keskeiset osat. Moderni valtiollinen tiedustelu on niin julkisiin kuin ei-julkisiin lähteisiin kohdistuvaa toimintaa, jonka päämääränä on tuottaa tiedustelutietoa valtion turvallisuusympäristöstä ja kartoittaa kansalliseen turvallisuuteen ja valtion tärkeisiin intresseihin kohdistuvia vakavia uhkia.<sup>25</sup> Tiedustelulla on *Michael Hermanin* mukaan kaksi keskeistä, toisiinsa nivoutuvaa funktiota. Ensinnäkin, erityisiä tiedustelumenetelmiä hyödyntäen tiedusteluviranomaiset keräävät tiedustelutietoa. Toiseksi, ne tukevat valtion ylittä poliittista ja sotilaallista johtoa kansallisen turvallisuuden kohteisiin ja uhkiin liittyvän asiantuntemuksen muodossa. Onnistunut tiedustelutoiminta tukee tietoon perustuvaa päätöksentekoa valtiojohtossa ja voi olla suureksi hyödyksi kansainvälisten suhteiden hoidossa ja kansallisten intressien turvaamisessa maailmanlaajuisella tasolla.<sup>26</sup> Tiedustelutiedon hyödyntämisen voidaankin väittää olevan olennainen osa asianmukaisen ja vastuullisen valtionhallinnon toimintatapoja. Samalla tiedustelu kuitenkin aiheuttaa eräänlaisen *turvallisuuden paradoksin*. Tiedustelu tukee valtioiden tietoon perustuvaa, rationaalista toimintaa kansainvälisessä diplomatiassa ja parantaa valtiojohton tietoisuutta kansainvälisestä toimintaympäristöstä. Samalla tiedustelutoiminta kuitenkin itse aiheuttaa epäluottamusta niin valtioiden välillä ja mahdollisesti myös valtioiden sisällä; esimerkiksi tiedusteluskandaalit voivat aiheuttaa vakavia kriisejä valtioiden välisissä suhteissa ja romuttaa kansalaisten luottamusta tiedusteluyhteisöön tai laajemmin viranomaisiin valtion sisällä.<sup>27</sup> Yksi esimerkki tästä on Yhdysvaltojen ja sen liittolaisten hyökkäys Irakiin 2002, joka perustui merkittävässä määrin epäonnistuneeseen tiedustelutoimintaan liittyen Irakin väitettyihin joukkotuhoaseisiin.<sup>28</sup>

Edellä esitetyt kuvaukset tiedustelusta keskittyvät pääasiassa sen pinnalliseen, käytännön tason määritelmiin. Haettaessa perusteellisempaa teoreettista kuvausta tiedustelulle *Sherman Kentin* tarjoama tiedustelun määritelmä toimii oivallisena lähtökohtana. Kent – yksi keskeisimmistä tiedustelun akateemisen tutkimuksen edelläkävijöistä, jolla oli myös runsaasti käytännön kokemusta tiedustelutoiminnasta – katsoi tiedustelun rakentuvan kolmesta osa-alueesta:

<sup>25</sup> Teirilä 2015: 216; Puolustusministeriö 2015: 19.

<sup>26</sup> Herman 1996: 1–2; Caparini 2016: 3.

<sup>27</sup> Herman 2002: 229–231.

<sup>28</sup> Fingar 2011: 21, 92–95.

tiedustelusta *organisaationa (organization)*, *tietona (knowledge)* ja *toimintana (activity)*. Tiedustelu organisaationa tarkoittaa tiedustelupalveluja, eli niitä valtion viranomaisia, joiden tehtävänä on tiedustelutiedon kerääminen ja tiedustelutuotteen tuottaminen. Tiedustelu tietona tarkoittaa sen tyyppistä tietoa, josta tiedustelupalvelut ovat kiinnostuneita. Demokraattisen valtion kontekstissa tämä siis tarkoittaa kansalliseen turvallisuuteen sekä yhteiskunnan kriittisten toimintojen ja valtion intressien suojaamiseen liittyvää tietoa, jonka avulla tiedustelupalvelut kartoittavat uhkia ja turvallisuusympäristöä ja jota tiedustelupalvelujen asiakkaat – ensisijaisesti tietenkin niiden oma valtiojohto, muut viranomaiset ja sotilastiedustelun osalta sotilasjohto – tarvitsevat päätöksentekonsa tueksi. Autoritaarisessa tai totalitaristisessa valtiossa tähän sisältyy myös kaikki sellainen tieto, joka tukee hallinnon selviytymistä ja vallassa pysymistä, kuten tieto poliittisista vastustajista tai toisinajatteliijoista. Kolmas osa-alue, tiedustelu toimintana, kattaa ne eri tyyppiset toiminnot, joita tiedustelupalvelut käyttävät tiedon keräämiseen.<sup>29</sup>

Kentin kolmiosainen tiedustelun määritelmä on monin tavoin säilyttänyt hyödyllisyytensä tiedustelun teoreettisessa tarkastelussa ja sitä on mahdollista hyödyntää oikeudellisen analyysin pohjana. Oikeudellisen näkökulman kannalta on kuitenkin huomattava, että Kent käyttää määrittelyssään tiedusteluyhteisön jäsenen sisäistä näkökulmaa tiedusteluun. Jotta näistä osa-alueista on mahdollista paljastaa oikeudellisesti relevantit näkökohdat ja jännitteet, näitä määritelmiä – tiedustelua organisaationa, tietona ja toimintana – tulee jäsenellä uudelleen oikeudellisesta näkökulmasta käsin.

Kentin määritelmän ensimmäinen osa, tiedustelu organisaationa, kytkeytyy oikeudellisesta näkökulmasta tiedustelupalvelujen näkyväksi tekemiseen, eli käytännössä vallitsevan tulkinnan mukaisesti niiden asemasta säätämiseen lailla. Ennen kansainvälisen tiedustelun oikeudellistumiskehityksen voimistumista – 1900-luvun lopulla ja 2000-luvulla – tiedustelupalvelut toimivat salassa eikä kansalaisilla ole välttämättä ole ollut selvää kuvaa siitä, mitkä viranomaisorganit toimivat tiedustelupalveluina ja millaisilla mandaateilla. Tiedustelupalvelujen ”näkyvyys” tässä suhteessa onkin erittäin tärkeää tiedustelun demokraattisen legitimaation perusteiden luomisessa. Tiedusteluun organisaationa kytkeytyy kuitenkin myös syvempiä tasoja, joista paljastuu niin ikään demokraattisiin ja oikeusvaltiollisiin periaatteisiin liittyviä jännitteitä. Näihin lukeutuvat tiedustelun merkitys vallan ja suhteen sekä valvontajärjestelmään liittyvät seikat.<sup>30</sup>

Kentin määritelmän toinen osa eli tiedustelu tietona tarkoittaa kansalliseen turvallisuuteen ja kansallisiin intresseihin kytkeytyvää tietoa. Oikeudellisesti

---

<sup>29</sup> Kent 1966: 3–10, 69–77, 151–158; Caparini 2016: 4.

<sup>30</sup> Ks. Wegge 2017: 689.

tiedustelu tietona herättää kysymyksen siitä, minkälaiset oikeudellisesti määritellyt tiedon tyypit, kuten henkilötiedot, kuuluvat hyväksyttävän tiedon piiriin, millä perustein ja millaisin rajoituksin. Näistä kysymyksistä voidaan edelleen johtaa tarkempia kysymyksiä koskien kerätyn tiedon tuhoamista ja säilyttämistä koskevaa sääntelyä tai hakuehtoja koskevia rajoituksia ja lupamenettelyä tuomioistuimessa koskevaa sääntelyä.

Tiedustelu toimintana Kentin tiedusteluyhteisön sisäisestä näkökulmasta keskittyy siihen, mitkä tiedustelumenetelmät ovat sopivimpia erilaisen tiedon hankkimiseen ja millaisia resursseja tiedustelupalvelu tarvitsee tehtävänsä optimaaliseen suorittamiseen. Tiedustelu toimintana jakautuu kolmeen alaluokkaan: 1) tiedusteluskyn mukainen *tiedustelutuotteen tuottaminen*, 2) *vastatiedustelu* ja 3) *erityistoiminta (special activities)*. Näistä etenkin erityistoiminta jää tämän tutkimuksen fokuksen ulkopuolelle, sillä se poikkeaa luonteeltaan merkittävästi ensimmäisen kohdan sisältämästä tiedonkeräämiseen keskittyvästä tiedustelutoiminnasta.<sup>31</sup>

Tiedustelu toimintana on oikeudellisesta näkökulmasta hankalin osa-alue niin määritelmän kuin tutkimuksen kannalta, sillä tämä kategoria viittaa käytännön toimintaan. Käytännön tason toiminnasta tiedustelussa on hyvin vaikeaa – usein mahdotontakin – kerätä esimerkiksi empiiristä aineistoa, sillä kyse on operatiivisista seikoista, jotka jäävät salaisuuden verhon taakse. Sääntelyn osalta tiedustelumenetelmiä koskeva sääntely lukeutuu osittain jo tiedusteluorganisaation mandaattiin, ja kerättävää tietoa koskevat yksityiskohdat sisältyvät tiedusteluun tietona, samoin kuin monet tiedustelulupamenettelyyn liittyvät seikat. Tämän tutkimuksen puitteissa tiedustelusta toimintana -kategoriasta tunnustetaan kuitenkin yksi keskeinen jännite, joka liittyy olennaisella tavalla tiedustelun legitimaation ongelmaan: *tiedustelun uhkaperusteisuus verrattuna poliisin rikosperusteiseen salaiseen tiedonhankintaan*.<sup>32</sup> Uhkaperusteisen tiedustelun, eli

<sup>31</sup> Kent 1966: 151–158; Colton 1988: 579–580. Erityistoiminta, tai salainen toiminta (*covert operations*), jää tiedustelun kapean määritelmän ulkopuolelle, koska sen päätavoitteena ei ole tiedon kerääminen. Sen sijaan erityistoiminnan päätavoitteena on tiedustelun asiakkaan intressien edistäminen ulkomailla esimerkiksi puolisoitaallisen tai poliittisen toiminnan keinoin, pitäen samalla asiakkaan osallisuuden tietenkin salassa. Vastatiedustelu on toimintaa, jolla pyritään häiritsemään ja torjumaan vihamielisten ulkomaisten tiedustelutoimijoiden toimintaa kotimaassa. Sen puitteissa tiedonkeruu on yksi toiminnan pääasiallista tarkoitusta, mutta myös vastatiedustelun päätavoitteen ei voida sanoa olevan täysin yhtenevä kapeasti määritellyn tiedustelun kanssa: toiminnan päämääränä ei ole kerätä tietoa tiedustelun asiakkaan päätöksenteon tueksi. Caparini (2016: 4) on kuitenkin katsonut, että vastatiedustelu on demokratian ja perus- ja ihmisoikeuksien kannalta riskialttein tiedustelun muoto. Emerson (2019, s. 1207) taas on katsonut erityistoiminnan olevan kansainvälisen oikeuden vastaista, ja se pitäisi siten kieltää kansallisen lainsäädännön tasolla.

<sup>32</sup> Colton 1988: 579. Lohse ja Viitanen (2019: 141) ovat kutsuneet tiedustelumenetelmiä rikosperusteisten salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen

turvallisuustiedustelun tai strategisen tiedustelun, tiedustelutoiminta kohdistuu sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden uhkien havainnointiin, tunnistamiseen ja ymmärtämiseen ja sitä leimaa laaja kohdeympäristö. Strategisen tiedustelutoiminnan ydintehtävä voidaan *Njord Wegge*ä mukaillen tiivistää päätöksentekoodun saavuttamiseksi valtio- ja sotilasjohdolle ja sitä kautta valtiolle sen toimiessa kansainvälisellä kentällä.<sup>33</sup> Rikostiedustelu, eli poliisiviranomaisten harjoittama salainen tiedonhankinta, taas tukee rikostorjuntaa ja rikosten selvittämistä, ja sellaisena sen toimintaedellytykset tukeutuvat tiukasti epäiltyyn rikokseen – joko tapahtuneeseen tai todennäköisesti tapahtuvaan.<sup>34</sup>

Suomessa tiedustelullinen toiminta rakentui aikaisemmin sotilastiedustelullisesta toiminnasta ja rikostiedustelusta. Sotilastiedustelullisen toiminnan perustana toimivat sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain (255/2014, SKRTL) 9 luvun säännökset ja niiden viittaukset poliisilain (872/2011, PolL) 5 luvun salaisen tiedonhankinnan säännöksiin. Rikostiedustelu taas perustui – ja perustuu edelleen – PolL 5 luvun salaisen tiedonhankinnan varaan.<sup>35</sup> On kuitenkin selvää, ettei aitoa uhkaperusteista tiedustelua voida oikeuttaa rikosperusteisen salaisen tiedonhankinnan säännöksiin, vaan se edellyttää omaa erityistä sääntelyään. Niinpä Suomessa tiedustelutoiminnan asema oikeudellisesti sai täysin uuden ulottuvuuden tiedustelulainsäädännön myötä, mikä tarkoitti myös uudenlaisten oikeudellisten kysymysten nousua pintaan.

Tiedustelupalvelulla tarkoitetaan viranomaista, jolla on toimivaltuudet käyttää tiedustelumenetelmiä ja hankkia tietoa valtiojohdon tarpeisiin ulkomailta.<sup>36</sup> Tiedustelu on Suomessa jaettu siviilitiedusteluun ja sotilastiedusteluun. Käsitteellisesti jaottelu poikkeaa monissa tavanomaisissa vertailumaissa, kuten Saksassa tai Norjassa, käytetystä jaottelusta ulkomaantiedustelupalvelun ja kotimaan turvallisuusviranomaisen välillä, joskaan myöskään Suomessa ei laissa suojelupoliisista – siviilitiedustelua harjoittavasta viranomaisesta – käytetä missään kohtaa siviilitiedustelupalvelun nimikettä.<sup>37</sup>

---

”sukulaisiksi”, mikä on osuva kuvaus menetelmien käytännölliset samankaltaisuudet huomioiden. Abstraktimmalla tasolla kuilu uhkaperusteisen ja rikosperusteisen toiminnan välillä on kuitenkin suuri. Widlund & Paasonen 2021b: 11–12; PeVM 4/2018 vp, s. 8.; Luukkonen 2020: 11.

<sup>33</sup> Wegge 2017: 689; Puolustusministeriö 2015: 20.

<sup>34</sup> Puolustusministeriö 2015: 20.

<sup>35</sup> Pölönen 1997: 32; Metsäranta 2015: 52. Rikosperusteisen salaisen tiedonhankinnan kokonaisuuteen sisältyvät myös pakkokeinolain (806/2011, PKL) salaiset pakkokeinot, joita voidaan käyttää esitutkinnassa repressiiviseen rikoksien selvittämiseen. Rikostiedustelu taas on osa preventiivistä rikostorjuntaa. Koska pakkokeinolaki, samoin kuin esitutkintalaki (805/2011), sisältävät nimenomaan jälkikäteiseen, rikoksien selvittämiseen tarkoitettuja toimivaltuuksia, niitä ei voi laskea tiedustelullisen toiminnan kokonaisuuteen kuuluviksi säädöksiksi.

<sup>36</sup> Luukkonen 2020: 10; Kent 1966: 69.

<sup>37</sup> HE 198/2017 vp, s. 39–45; Lohse & Viitanen 2019: 53.

Ulkomaantiedustelu on tavanomaisin termi, jolla yleensä viitataan ulkomailla toimivaan tiedustelupalveluun. Kotimaantiedustelua harjoittavaan viranomaiseen taas viitataan yleensä turvallisuuspalveluna tai turvallisuuspoliisina, jos kyseisellä viranomaisella on myös poliisivaltuuksia. Kotimaantiedustelun toiminnot jakautuvat vastatiedusteluun ja turvallisuustiedusteluun, joten siviilitiedustelun Suomen kohdalla voidaan katsoa kattavan nämä molemmat toiminnot.<sup>38</sup> Suomessa siviilitiedustelu ei kuitenkaan rajoitu vain kotimaantiedusteluun, vaan siihen sisältyy myös ulkomaantiedustelun elementtejä. Suojelupoliisille uuden aseman mukanaan tuomat ulkomaan tiedustelutehtävät olivat kokonaan uusi toiminto, laajentaen sen aikaisempaa, muun muassa yhdyshenkilötoimintaa ja avointen lähteiden tiedustelua kattanutta ulkomaista tiedonhankintaa. Kotimaan osalta suojelupoliisin toiminnot eivät muuttuneet aikaisemmasta kovin paljoa ja uusien tiedustelupalveluiden ja -menetelmien käyttöönoton voidaan katsoa pikemminkin tehostaneen niitä.<sup>39</sup> Lainsäädännön valmistelussa sovellettu jaottelu siviilitiedusteluun ja sotilastiedusteluun perustui niin organisatoriseen jakoon kuin tiedustelun kohteisiin.<sup>40</sup> Sitä voi pitää perusteltuna myös siksi, ettei esimerkiksi ulkomaantiedustelu/kotimaantiedustelu-dikotomia olisi kenties kuvannut tarpeeksi täsmällisesti suunniteltuja tiedustelutehtäviä ja -valtuuksia.<sup>41</sup>

Suojelupoliisin tehtävänä siviilitiedustelupalveluna on PolL 5 a 1 §:n mukaisesti tuottaa tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi (mukaan lukien suojelupoliisin oman operatiivisen toiminnan edistämiseksi), ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi ja muiden viranomaisten kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten. Sotilastiedustelun keskittyessä pääasiassa sotilaallisiin kohteisiin siviilitiedustelu on kiinnostunut vieraiden valtioiden sisäpoliittisista kehityskuluista ja niiden vaikutuksista kotimaan kansainvälisiin intresseihin ja kansalliseen turvallisuuteen. Siviilitiedustelusta voidaankin erottaa offensiivinen ja defensiivinen ulottuvuus. Offensiivinen tiedustelu sisältää aktiivisia toimia kotimaan etujen edistämiseksi, tarvittaessa sisältäen myös erityistä toimintaa. Tämä tarkoittaa sitä, että offensiivinen siviilitiedustelu ulkomailla edellyttää merkittäviä resursseja ja sisältää myös defensiivistä tiedustelua suurempia poliittisia riskejä tiedustelutoiminnan paljastuessa tai epäonnistuessa. Näistä syistä offensiivinen tiedustelu on pääasiassa toteuttamiskelpoista vain suurvalloille ja niiden pääliittolaisille. Suomen siviilitiedustelu on defensiivistä: sen päämääränä on kansallisen turvallisuuden ja Suomen kansainvälisten intressien suojaaminen tiedustelutoon perustuvan poliittisen päätöksenteon ja tiedon mahdollistaman

---

<sup>38</sup> Luukkonen 2020: 10.

<sup>39</sup> Lohse & Viitanen 2019: 52; HE 202/2017 vp, s. 33–34; Luukkonen 2020: 23.

<sup>40</sup> Luukkonen 2020: 11.

<sup>41</sup> Ks. Lohse & Viitanen 2019: 244. Tiedustelupalveluna suojelupoliisin roolina on kotimaan turvallisuuspalvelu ja ulkomaan tiedustelupalvelu, mutta sillä on edelleen myös turvallisuuspoliisin ominaisuuksia niiden rinnalla.

varautumisen ja nopean reagoinnin kautta.<sup>42</sup> PolL 5 a 1 § määrittelee siviilitiedustelun tiedonhankintaan ja tiedon hyödyntämiseen perustuvaksi toiminnaksi. Näihin voidaan lukea tiedon hankkimisen lisäksi myös tiedon analysointi, prosessointi ja jakaminen asiakkaalle ja yhteistyökumppaneille. Koko siviilitiedusteluprosessi siis kuuluu Suojelupoliisille tiedustelutoiminnan poliittista ohjausta lukuun ottamatta.<sup>43</sup>

Sotilastiedustelu on sotilasviranomaisten suorittamaa tiedustelutoimintaa, jonka tehtävänä on lain sotilastiedustelusta (590/2019, SotTiedL) 3 §:n mukaisesti tuottaa strategista ja operatiivista tietoa ylimmän valtio- ja sotilasjohdon päätöksen tueksi.<sup>44</sup> SotTiedL 4.1 §:n mukaan sotilastiedustelun kohteena olevan toiminnan luonteen on oltava sotilaallista, joskin SotTiedL 4.2 § lisää hyväksyttäviin kohteisiin vieraan valtion toiminnan tai muun sellaisen toiminnan, joka vakavasti uhkaa Suomen maanpuolustusta tai vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja. Suojelupoliisin tavoin SotTiedL 11 §:ssä määritellyt sotilastiedusteluviranomaiset hallitsevat koko tiedusteluprosessia pois lukien tiedustelun painopisteiden asettamisen, tietopyynnöt ja tiedustelutoiminnan yhteensovittamisen.<sup>45</sup>

### 1.2.2 Tiedustelun oikeudellinen tutkimus

Kylmän sodan aikana tiedustelun identiteetti rakentui edelleen vahvasti valtioiden välisen tiedustelun varaan ja tiedustelun pääasialliseksi tehtäväksi muodostui ydinaseiden muodostaman uhkan hallinta ja suurvaltojen välisen konfliktin puhkeamisen ennaltaehkäisy, joskin tiedustelun turvallisuuden paradoksin mukaisesti tiedustelutoiminta aiheutti myös aseellisen yhteenoton riskiä kasvattaneita tilanteita.<sup>46</sup> Kylmän sodan aikana tiedustelun painopiste oli sotilastiedustelussa: suuri osa kohteista oli luonteeltaan valtiollisia ja sotilaallisia.<sup>47</sup>

Tiedustelun identiteetti on sidonnainen turvallisuusympäristön ja kansainvälisen politiikan kehitykseen ja muutoksiin, mikä kävi ilmi kylmän sodan päättymisen yhteydessä. Neuvostoliiton hajoaminen ja suurvaltapolitiikan värittämän kylmän

---

<sup>42</sup> Luukkonen 2020: 11.

<sup>43</sup> Lohse & Viitanen 2019: 52.

<sup>44</sup> Ks. Puolustusministerö 2015: 20.

<sup>45</sup> Lohse & Viitanen 2019: 54.

<sup>46</sup> Herman 2005: 5–6. Kylmän sodan ajalta voidaan paikantaa useita tiedustelutapauksia, joissa suurvaltojen välien ollessa jo valmiiksi kireät ja ydinsodan uhkan ollessa konkreettinen vakoiluun ja tiedusteluun liittyvät välikohtaukset nostivat avoimen sodan riskiä ja hetkellisesti epävakauttivat kansainvälistä poliittista tilannetta. Yksi esimerkki tästä on vuoden 1960 U-2 välikohtaus. Neuvostoliitto ampui alas yhdysvaltalaisen U-2 vakoilulentokoneen syvällä Neuvostoliiton ilmatilassa ja vangitsi ja tuomitsi lentokoneen lentäjän Francis G. Powersin vakoilusta. Ks. Wright 1960.

<sup>47</sup> Morrison 2014: 576.



sodan hiipuminen 1990-luvun alussa merkitsivät länsimaissa tiedustelun identiteetin kriisiä. Ratkaisu tähän kriisiin seurasi muodonmuutoksesta, jossa tiedustelun perinteinen valtiollinen ja sotilaallinen uhkakuva laajeni ei-valtiollisiin ja asymmetrisiin uhkiin.<sup>48</sup> Näiden kohteiden kirjoon lukeutui erilaisia ei-valtiollisia toimijoita, niin sanottuja semivaltioita ja rosvovaltioita sekä kansainväliseen terrorismiin kytkeytyviä tahoja. Näiden kohteiden aiheuttamat uhkat kiinnittyvät kansalliseen turvallisuuteen esimerkiksi ydinaseiden ja muiden joukkotuhoaseiden leviämisen, järjestäytyneen rikollisuuden, laittoman asekaupan, radikalismien ja valtion infrastruktuuriin ja kansalaisiin kohdistuvien väkivaltaisten iskujen muodossa. Epävakaudet eri osissa maailmaa synnyttävät uusia uhkia radikalismien ja muiden lieveilmiöiden muodossa, ja tiedustelutieto mahdollistaa valtion intressien tarpeenmukaisen oikea-aikaisen suojaamisen. Tiedustelukohteiden laajeneminen tarkoitti kuitenkin myös sitä, että tiedustelutoimintaa alkoi kohdistua entistä enemmän yksittäisiin henkilöihin ja ihmisryhmiin, eikä kyse ollut enää ainoastaan toisten valtioiden hallintoon kohdistuvasta diplomatian salaisesta jatkeesta tai sotilaallisten voimasuhteiden seuraamisesta. Tästä johtuen vaatimukset tiedustelun legitimaatiota ja lakiperusteisuutta kohtaan nousivat aiempaa selkeämmin näkyviin.<sup>49</sup>

Tiedusteluun kohdistuva tutkimus on perinteisesti sijoittunut politiikan ja valtiotieteen tutkimuksen sekä erityisen tiedustelututkimuksen piiriin oikeudellisen tutkimuksen jäädessä sivurooliin. Tämä selittyy tiedustelun historiallisella kehityksellä: kyse on ollut politiikan ja diplomatian välineestä pikemminkin kuin oikeudellisesti säännellystä hallinnon toiminnasta, ainakin historiallisesti vallinneen tulkinnan mukaan. Tiedusteluskandaalit, kuten Yhdysvalloissa Reaganin hallinnon *Iran-Contra* -skandaali, olivat ensisijaisesti poliittisia tai diplomaattisia skandaaleja oikeudellisen näkökulman jäädessä vähälle huomiolle.<sup>50</sup> Tämä asetelma alkoi toden teolla murtua vasta seurauksena tiedustelun kylmän sodan jälkeisestä kansainvälisen politiikan kentän ja turvallisuusympäristön muutoksesta. Nyt tiedusteludiskurssissa nousevat nopeasti pintaan sen perus- ja ihmisoikeusvaikutukset, oikeusvaltiolliset haasteet ja tiedustelun legitimaatio.

Perinteinen tiedustelusykli, eli tiedonhankinta, analysointi, ja tiedon välittäminen asiakkaalle, on kylmän sodan aikainen tuotos. Vaikka se on edelleen pätevä kuvaus tiedustelutoiminnan vaiheista, nykyaikaiseen toimintaympäristöön nähden sen kuva syklin alkuvaiheista, etenkin asiakkaan ja tiedustelupalvelun ohjaussuhteen

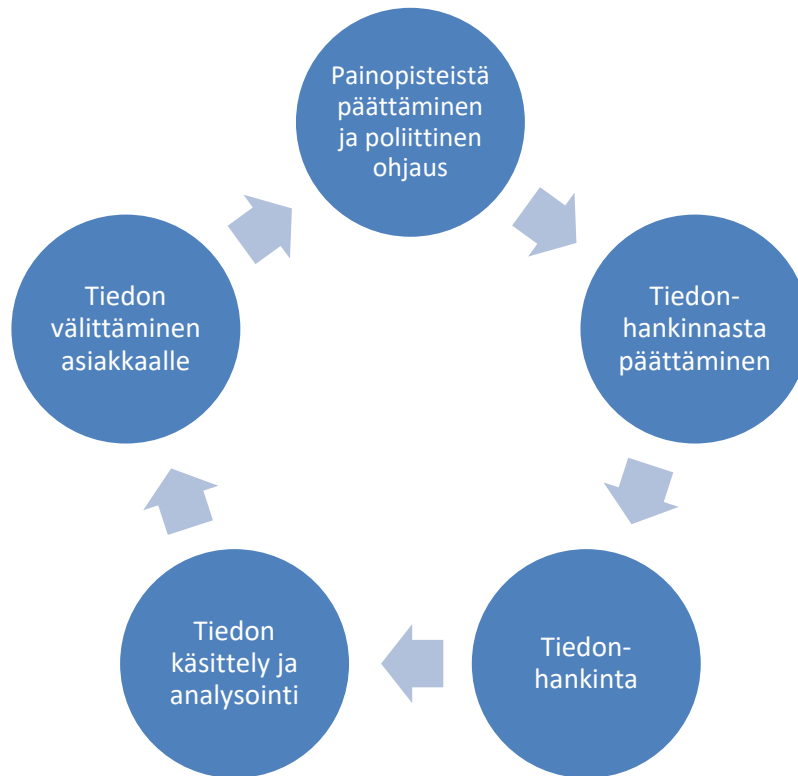
---

<sup>48</sup> Teirilä 2015: 217.

<sup>49</sup> Herman 2005: 5–6.

<sup>50</sup> Ibrahimsadeh, Hussain, Reyes, Kniep, Tréguer, Mc Cluskey & Aradau, Timeline of Intelligence Scandals, <https://guardint.org/timeline-of-intelligence-scandals/>, haettu 16.4.2024. Ks. Koh 1988.

ja tiedustelun edellytysten kannalta, jää vajaaksi.<sup>51</sup> Oikeudellisesta näkökulmasta syklin voikin kuvata seuraavalla tavalla:



**Kuvio 1.** Tiedustelusykli oikeudellisesta näkökulmasta

Oikeudellisen tutkimuksen kannalta syklistä korostuvat vaiheet sen alussa ja loppussa. Demokraattisesti legitiimin tiedustelun asettamat rajoitukset konkretisoidaan tiedonhankinnasta päättämiseen sisältyvässä tiedustelupalvelun sisäisessä päätöksenteossa ja tuomioistuimen lupa-arvioinnissa. Myös hallinnon strateginen ohjaus sisältyy tähän vaiheeseen yleisellä tasolla, vaikuttaen tiedustelupalvelun päätöksentekoon yksittäisistä operaatioista päätettäessä. Loppuvaiheen – tiedonvälittämisen asiakkaalle – osalta oikeudellinen mielenkiinto kohdistuu muun muassa mahdollisiin kansainvälisiin tiedusteluyhteistyökumppaneihin, perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen ja tiedustelun kohteena olleen henkilön oikeussuojakeinoihin. Syklin keskelle sijoittuvat vaiheet ovat vaikeasti tutkittavia, sillä ne sisältävät operationaalisia yksityiskohtia ja sijoittuvat siten korostuneesti salaisuuden verhon taakse.

Tiedustelupalvelujen tehtävänä on vahtia valtion elintärkeitä etuja, mutta tämä herättää kysymyksen *quis custodiet ipsos custodes*, eli kuka vahtii vahteja. Kysymys voidaan ymmärtää konkreettisesti tiedustelun valvontaa koskevana, mutta

<sup>51</sup> Teirilä 2015: 217.

myös laajempänä periaatteellisena kysymyksenä tiedustelusta. Millaisia rajoituksia demokraattisten oikeusvaltioiden tulee asettaa tiedustelulle ja siten minimoida tiedustelun riskit perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle, demokraattiselle vapaudelle ja oikeusvaltion periaatteille? Tähän kiteytyykin tämän valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen idean ydin: ylittääkö valtion tiedontarve yksilön oikeuden yksityisyyteen ja millaisin kriteerein?<sup>52</sup> Mikä on vapauden ja turvallisuuden suhde perus- ja ihmisoikeusjärjestelmä huomioon ottaen? Mitkä ovat tehokkaan tiedustelun valvontajärjestelmän kriteerit ja miten tiedustelun erityispiirteet vaikuttavat sen oikeudelliseen sääntelyyn ja valvontaan?

Näihin tiedustelun erityispiirteisiin kuuluvat kyky toimia salassa, läpinäkyvyyden puute, vastuullisuuden valvontaan ja kansainväliseen tiedusteluyhteistyöhön liittyvät haasteet sekä tiedusteluviranomaisten verrattain merkittävä itsenäisyys suhteessa muihin hallinnon osa-alueisiin. Nämä piirteet muodostavat merkittävän jännitteen demokratian ja oikeusvaltion periaatteiden ja tiedustelun välille, mutta tästä huolimatta tiedustelu on Michael Hermanin sanoin ollut 1900-luvun kasvu-ala ja saman voi todeta jatkuneen 2000-luvulla.<sup>53</sup> Teknologian kehitys on kehittänyt tiedusteluominaisuuksia ja tiedustelun kyvyt tulevat luultavasti vain kasvamaan lähitulevaisuudessa. Tiedustelun kykyjen voimistuminen ja sen integroituminen osaksi länsimaisten demokratioiden hallintoa tarkoittaa, että oikeudellinen tiedusteluun kohdistuva tutkimus on erittäin tarpeellista – yhdessä muun tiedustelututkimuksen kanssa – jotta pystymme paremmin ymmärtämään tiedustelun ja sen edustamien kansallisen turvallisuuden intressien yhteensovittamista demokraattisen oikeusvaltion rakenteen ja arvojen kanssa.

## 1.3 Metodologia ja aineisto

### 1.3.1 Tutkimuksen menetelmät

Oikeustieteen tutkimustehtävä perinteisesti tiivistetään voimassa olevien oikeus-sääntöjen toteamiseksi ja niiden sisällön selvittämiseksi, ja sen päämääränä on tuottaa tietoa oikeusjärjestyksestä lakimieskunnalle.<sup>54</sup> Tämän tutkimuksen aihe, tiedustelu, on käsitteenä ja toimintana kiinteästi nivoutunut oikeudellisen ulottuvuutensa ohella kiinteästi yhteiskunnallisiin ja poliittisiin ulottuvuuksiin.<sup>55</sup> Turvallisuuden kohdistuvana julkisoikeudellisena tutkimuksena sen päämäärä onkin kaksijakoinen: oikeusjärjestyksestä koskevan tiedon tuottamisen ohella sen tehtävänä

---

<sup>52</sup> Ks. Swartz 2003.

<sup>53</sup> Herman 1996: 1–2.

<sup>54</sup> Aarnio 1989: 47, 57.

<sup>55</sup> Gill & Phythian 2012: 10–11.

on myös tuottaa tietoa ja käsitejärjestelmiä virkamieskunnalle ja hallinnollisen koneiston osille.<sup>56</sup> Turvallisuuden tutkimuksen ytimeen kuuluu käsitteiden analyysi ja sen kautta tapahtuva turvallisuuden hallinnoimisen kehittäminen ja turvallisuuteen liittyvien käsitteellisten ongelmien ja ristiriitaisuuksien tuominen esiin ja analysoiminen.<sup>57</sup> Ero oikeustieteen tehtävään ei tässä suhteessa ole suuri, sillä *Olavi Rytkölä* lainaten oikeustiede pyrkii muodostamaan tiettyjä käsitteitä ja järjestämään nämä käsitteet yhtenäiseksi järjestelmäksi. Turvallisuuteen kytkeytyvät myös läheisesti perusoikeudet ja muut valtiosääntöoikeudelliset teemat esimerkiksi vallanjakoon liittyen.<sup>58</sup>

Tämän tutkimuksen tavoitteena on kartoittaa oikeudellistunutta tiedustelua ja sen legitimaatiota oikeusvaltion ja demokratian viitekehyksessä Suomessa sekä analysoida tiedustelun keskeisiä oikeudellisia käsitteitä ja oikeudellisesti olennaisia ilmiöitä. Vaikka tutkimus poikkeaa tavanomaisesta oikeustieteellisestä tutkimusasetelmasta sen osalta, että sen tavoitteen keskiössä ei ole vakuuttaa lukija tehdyistä tulkintasuosituksista vaan arvioida tiedustelun oikeudellisia käsitteitä ja kriteereitä valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta, tutkimuksen tavoitteen kannalta on silti olennaista pyrkiä parhaaseen mahdolliseen argumentaatioon.<sup>59</sup>

Tutkimus sijoittuu *Kaarlo Tuorin* kriittisen oikeuspositivismin määrittelemän tutkimusohjelman puitteisiin. Oikeusvaltion käsite ja perus- ja ihmisoikeudet muodostavat luovat normatiivisen, oikeuden sisäisen kritiikin mittapuut, jotka mahdollistavat kriittisen positivismin mahdollistaman kritiikin oikeuden avulla ja sitä kohtaan.<sup>60</sup> Tutkimuksessa analysoidaan ja systematisoidaan tiedustelusääntelyä ja tarkastellaan tiedustelun hyväksyttävyyttä oikeusvaltioon ja liberaaliin demokratiaan ja niiden keskeisiin arvoihin sitoutuneessa oikeusjärjestelmässä.

Tuorin teoriassa oikeuden voimassa olevien säädöksiä ja niiden tulkintojen muodostamalla pintatasolla muutostahti on nopeinta, kun taas pinnan alaisilla kerroksilla se hidastuu. Suoraan pintatason alapuolelle oikeuskulttuurin tasolle sijoittuvat yleiset opit ja oikeudelliset peruskäsitteet. Vielä syvemmällä, oikeuden syvätasolla, muutostahti on erityisen verkkaista ja tälle tasolle sijoittuvat perustavanlaatuisimmat oikeudelliset periaatteet.<sup>61</sup> Oikeuden tasot ovat keskeisessä roolissa kritiikin mahdollistajina, sillä kritiikki on Tuorin kriittisessä oikeuspositivismissa oikeuden sisäinen jännite, joka ilmenee oikeuden tasojen välisinä sedimentaatio- ja rajoitussuhteina. Tiedustelun kannalta olennaisesti syvätasolle ja oikeuskulttuurin

---

<sup>56</sup> Lumirinne & Virta 2011: 167–174.

<sup>57</sup> Buzan, Wæver & de Wilde 1998: 1–2.

<sup>58</sup> Rytkölä 1965: 172; Lumirinne & Virta 2011: 170–172.

<sup>59</sup> Ks. Aarnio 1989: 49.

<sup>60</sup> Tuori 2000: 328.

<sup>61</sup> Tuori 2000: 170–212.

tasolle sijoittuvat ihmisoikeudet ja niiden arvot mahdollistavat oikeuden sisäisen kritiikin, oikeuden itserajoitusfunktio.<sup>62</sup> Tämä kritiikki on immanenttia kritiikkiä, jonka mittapuut perustuvat näiden pinnanalaisten kerrostumien normatiivisiin periaatteisiin. Kerrostuneisuus mahdollistaa ei-mielivaltaisen kritiikin, koska se sitoo kritiikin oikeudellisiin käytäntöihin ja oikeuden sisäisiin mittapuihin.<sup>63</sup>

Kritiikin mittapuut muodostetaan tutkimuksessa pääasiassa oikeuden sisäisesti avainkäsitteiden avulla, mutta aiheen kannalta on ollut välttämätöntä myös huomioida myös oikeuden ulkopuolinen ulottuvuus. Tiedustelun normistoon ja legitimaatioon sisältyy intressien punnintaa ja yhteiskunnan arvoihin ja moraaliin kytkeytyvät arvostukset ovat erottamattomasti kiinnittyneitä tiedustelun legitimaatioon demokraattisessa oikeusvaltiossa. Vuorovaikutus oikeusperiaatteiden ja yhteiskunnallisen eettisen ja moraalisen keskustelun välillä toteutuu tiedustelun arvioinnissa korostuneella tavalla.<sup>64</sup>

Tutkimuksen metodologinen ydin muodostuu teoreettisesta lainopista ja oikeusfilosofisesta oikeusvaltio- ja perusoikeustarkastelusta. Lainopin eli oikeusdogmatikan tehtävänä on vastata kysymykseen voimassa olevan oikeuden sisällöstä ja sen episteemisesti sisäinen näkökulma oikeuteen on sitoutunut oikeuslähdeoppiin ja laintulkintaoppiin samalla tavalla kuin lainsoveltaja.<sup>65</sup> Lainopillinen analyysi rakentuu kahdesta perusosasta, tulkinnasta ja systematisoinnista, joiden avulla voimassa olevan oikeuden sisältöä selvitetään ja jäsennetään osana oikeusjärjestelmää. Lainopin keskeisinä toimintoina on oikeudellisten käsitteiden muodostaminen tai paljastaminen, oikeussäännösten sisällön selvittäminen ja systematisointi oikeudellisia käsitteitä käyttäen sekä soveltamisen ennakointi. Lainsäädännön arviointi taas ei kuulu perinteisen lainopin perustoimintoihin.<sup>66</sup> Tätä väitöstutkimusta leimaa normatiivis-kriittinen tiedonintressi ja lainsäädännön tulkinnan osalta etsitään myös mahdollisia tulkintoja, eli fokus ei rajoitu vain toteutuneisiin tai toteutettavissa oleviin tulkintoihin.<sup>67</sup>

Lainoppi voidaan jakaa käytännölliseen lainoppiin – Tuorin termein tulkintalainoppiin – ja teoreettiseen lainoppiin.<sup>68</sup> Vaikka tässä tutkimuksessa myös tulkintalainopilla ja sen tulkinnallisella tiedonintressillä on tehtävänsä tiedustelusääntelyn tarkastelussa, tutkimuksessa silti painottuu lainopin teoreettinen puoli johdettujen käsitteiden ja tiedustelusääntelyä ohjaavien oikeusperiaatteiden muodostamista ja arviointia korostavasta tiedonintressistä. Kyseinen tiedonintressi voidaan

---

<sup>62</sup> Tuori 2000: 336–337

<sup>63</sup> Tuori 2000: 328–336.

<sup>64</sup> Tuori & Kotkas 2016: 194.

<sup>65</sup> Aarnio 1989: 56–58.

<sup>66</sup> Aarnio 1989: 48, 58; Aarnio 1978: 52–53.

<sup>67</sup> Siltala 2003: 137–138.

<sup>68</sup> Siltala 2003: 109; Tuori 2000: 303.

palauttaa tutkimuksen perimmäiseen kysymykseen tiedustelun legitimaatiosta oikeusvaltiossa.<sup>69</sup>

Oikeusperiaatteiden tulkinta ei ole irrottavissa yhteiskunnallisista tavoitteista ja arvoista positivistisen oikeussääntöjen tulkinnan tapaan vaan tasapainottelu muiden taustalla olevien perusteiden –arvojen ja yhteiskunnallisten päämäärien – kanssa on otettava huomioon oikeusperiaatteiden tulkinnassa. Kollisioon ajautuneiden oikeusperiaatteiden yhteensovittaminen edellyttää arvojen ja tavoitteiden tilannesidonnaista punnintaa.<sup>70</sup>

Teoreettisen lainopin alaisen käsiteanalyysin päämääränä on tiedustelun oikeudellisen käsiteverkoston kartoittaminen, mikä on välttämätöntä perus- ja ihmisoikeuksiin ja oikeusvaltion käsitteeseen kiinnittyvän kriittisen arvioinnin kannalta. Käsiteanalyysi toimii tutkimuksessa myös välineenä selvittää, miten tiedusteluun liittyvät, alun perin poliittiset käsitteet ovat oikeudellistuneet tiedustelun vanavedessä. Yhteys lainopin perusasetelmaan säilyy kuitenkin selkeänä, sillä kuten *Aarnio* on todennut, oikeudelliset käsitteet eivät saa olla ilmassa, vaan niiden on oltava ankkuroituna voimassa olevan oikeuden säännöksiin.<sup>71</sup> Oikeuden pinnanalaisten kerrosten osalta tämän ankkuroitumisen vaatimuksen voi ulottaa myös oikeusperiaatteisiin. Käsiteanalyysi voi paljastaa oikeuskäsitteiden kätkeytyjä yhteiskunta-teoreettisia lähtökohtia.<sup>72</sup>

Käsiteanalyysi on nostettu tässä tutkimuksessa keskeiseen asemaan myös siitä syystä, että oikeuden tärkein merkitys on oikeudellisessa kielessä, joka määrittelee (oikeudellisen) maailman jäsentelyä ja hahmottamista. Tämä kieli ja sen käsitteet antavat tarvittavat välineet ajatella ja ilmaista oikeuksia, intressejä, toimivaltaa ja oikeudellisia suhteita.<sup>73</sup> Tiedustelun oikeudellistuminen on korostanut oikeuden kielen maailmassa uusia käsitteitä, kuten kansallinen turvallisuus, joilla saattaa olla pitkäkin historia politiikan tai käytännöllisessä yhteiskunnallisessa kielessä. Tätä taustaa ei voi unohtaa mutta oikeuden kieli on kuitenkin autonominen suhteessa niihin sen kotipaikan sijaitessa oikeuden sisäisessä maailmassa. Tiedustelu ja kansallinen turvallisuus ovat jännitteisessä suhteessa oikeusvaltioon ja perus- ja ihmisoikeuksiin, eikä oikeustiede voi niiden kohdalla rajoittaa itseään vain oikeuden kieleen. Oikeustieteen tehtävänä on analysoida kaikkea kieltä, jota käytetään tosiasioiden kuvaamiseen lainsäädännössä tai oikeuskäytännössä ja mahdollistaa todellisuuskuvauksien ja käsitteiden kriittinen arviointi.<sup>74</sup> Käsiteanalyysin

---

<sup>69</sup> Ks. Tuori 2000: 303.

<sup>70</sup> Siltala 2003: 109, 139.

<sup>71</sup> Aarnio 1978: 82.

<sup>72</sup> Tuori 2000: 343.

<sup>73</sup> Koskenniemi 2022: 1027.

<sup>74</sup> Tolonen 2002: 37.

yhtenä tehtävänä tässä tutkimuksessa on löytää esimerkiksi politiikasta peräisin olevien uusien tai vähälle huomiolle jääneiden käsitteiden oikeudellisia määritelmiä ja tulkintoja.

Käsitys tiedustelun legitimaatiosta ja yhteensovittamisesta perus- ja ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion vaatimuksien kanssa pohjautuu tiettyihin oikeusfilosofisiin tausta-asetelmiin yksilön oikeuksien ja vapauden olomuodosta, oikeusvaltion itsepuolustuksesta ja siihen osaltaan linkittyvistä demokratian paradoksista ja militantista demokratiasta. Oikeusfilosofia on metodina moniulotteinen ja jo sen itsensä määrittely on filosofinen kysymys.<sup>75</sup> Tämän tutkimuksen puitteissa oikeuskäsitys on perustuu kriittiseen oikeuspositivismiin ja metodina kyse on analysoivasta ja reflektiivisestä oikeusfilosofiasta, joka pyrkii ymmärtämään ja analysoimaan tiedusteluun liittyviä oikeudellisia käsitteitä, periaatteita ja oikeuden syvärakenteen käsitteellisiä aineksia syvällisemmin kuin mitä lainoppi yksin mahdollistaisi.<sup>76</sup> Lainopin ja oikeusfilosofian on tarkoitus tukea toisiaan tässä tutkimuksessa, lainopin ankkuroidessa analyysin voimassa olevaan oikeuteen ja sen käsitteisiin oikeusfilosofian tarjotessa keskeisiä oikeusfilosofisia teorioita analyysin kontekstiksi ja virikkeeksi. Oikeusfilosofia siis täydentää teoreettista lainoppia tarjoamalla mahdollisuuden analysoida oikeuden ja yhteiskunnan rajaseudulle sijoittuvia käsitteitä ja teemoja, kuten militanttia demokratiaa ja turvallistumista kuitenkin välttämättä ajautumisen liian kauaksi oikeuden sisäisestä näkökulmasta. Oikeusfilosofisen tarkastelun keskiöön on asetettu mainittujen teoreettisten kokonaisuuksien – kuten oikeusvaltion itsepuolustuksen – keskinäiset suhteet ja suhde tiedusteluun.<sup>77</sup>

Tutkimukseen sisältyy myös kevyttä oikeusvertailua, joka kohdistuu pääasiassa Pohjoismaihin ja Saksaan, mutta myös rajallisessa mittakaavassa Yhdysvaltoihin. Yhdysvaltojen ja anglosfäärin merkitys tiedustelussa on suuri, mikä perustelee tarpeen huomioida Yhdysvallat tutkimuksessa. Pohjoismaat ja Saksa taas ovat oikeuskulttuureiltaan ja -järjestelmiltään sekä yhteiskunnallisilta perusteiltaan läheisiä Suomen kanssa. Vertaileva lähestymistavan käyttö tutkimuksessa sisältää sekä suoraa sääntelyn vertailua että yleisemmän tason, periaatteisiin ja tiedustelun arvoihin liittyvää arviointia. Oikeusvertailu ei ole metodina tutkimuksessa itsenäisenä, vaan lainopillisen ja oikeusfilosofisen metodin argumentaatiotukena.<sup>78</sup> Kuitenkin sen mahdollistamien kontradikttiivisten huomioiden tekeminen palvelee myös mahdollisten *de lege ferenda* -kannanottojen muodostamista.<sup>79</sup> Vertaileva oikeustiede on lähellä lainoppia siinä, että molempien kiinnostuksen

---

<sup>75</sup> Siltala 2003: 128.

<sup>76</sup> Siltala 2003: 124, 140.

<sup>77</sup> Ks. Siltala 2003: 119.

<sup>78</sup> Ks. Husa 2010: 709.

<sup>79</sup> Ks. Husa 2013: 254–258; Zweigert & Kötz 1994: 239.

kohteena on normi ja voimassa olevan lainsäädännön sisältö.<sup>80</sup> Vertailu auttaa tuomaan esiin yhtäläisyyksiä ja eroja oikeudellisissa lähestymistavoissa ja ratkaisuissa tiedusteluun.<sup>81</sup>

Oikeusvertailun tavoin tukevassa roolissa tutkimuksessa on käytössä *de lege ferenda* -tutkimusotteelle tyypillistä argumentaatiota. De lege ferenda -tutkimukseen kuuluu olennaisesti jokin tavoite, joka ehdotetulla lainuudistuksella on tarkoitus saavuttaa. Tavoitteen muodostaminen pohjautuu rationaaliseen hyväksyttävyyteen, sillä uudistuksen on tietenkin tarkoitus johtaa (ainakin kirjoittajan mielestä) parempaan asiantilaan kuin nykyinen tila. Eri tahoilla voi olla erilaisia käsityksiä siitä, mikä on rationaalisesti hyväksyttävää, ja tutkija voi perustella omaa näkemystään joko vedoten auktoriteettiin tai omaan käsitykseensä.<sup>82</sup> *Siltala* on todennut, että de lege ferenda tutkimus avustaa lainsäätäjää tuottamalla ja arvioimalla erilaisia lainsäädännöllisiä ratkaisumalleja eli mahdollisia maailmoja, joihin tuleva oikeudellinen sääntely voisi perustua.<sup>83</sup> Tässä tutkimuksessa de lege ferenda -kannanottojen taustalla oleva rationaalisuuskäsitys perustuu perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän vaatimuksista ja demokraattisen oikeusvaltion periaatteista johdettuihin käsityksiin.

Tutkimus on tehty suomeksi lukuun ottamatta yhtä artikkelia, joka on kirjoitettu englanniksi kansainvälistä julkaisua varten. Kielivalintaan on vaikuttanut koettu tarve vahvistaa tiedusteluun kohdistuvaa suomenkielistä tutkimusta ja siten osaltaan vahvistaa tiedustelun suomenkielisen käsitteistön tilaa. Kielivalinta on myös auttanut tuomaan esiin eroavaisuuksia tiedustelun termeissä eri kielten välillä, mikä voi joissain tapauksissa viitata erilaisiin kansallisiin tulkintoihin tai käytäntöihin.

### 1.3.2 Tutkimuksen aineisto

Tutkimus sijoittuu julkisoikeuden kentälle ja oikeudenaloista valtiosääntöoikeus muodostaa tärkeimmän viitekehyksen työlle. Oikeussosiologiset ja viestintäoikeudelliset näkökulmat tarjoavat pääasiallista näkökulmaa tukevia lähestymistapoja. Työtä on myös mahdollista kutsua tiedusteluoikeudelliseksi, joka ei tosin ole Suomessa ainakaan vielä kovinkaan yleisesti tunnustettu tai edes tunnettu oikeudenala, joka erottaa tiedustelun oikeudellisen tutkimuksen omaksi alueekseen sen erityispiirteisiin vedoten. Perusoikeusteorian ovat tutkimuksen kannalta olennaisia ja

<sup>80</sup> Aarnio 1978: 53; Aarnio 1989: 50.

<sup>81</sup> Husa 2013: 34.

<sup>82</sup> Linna 1987: 50; Leskinen 2022: 1159.

<sup>83</sup> Siltala 2003: 131. Oikeusdogmaattisen ja oikeuspoliittisen argumentaation eroista, ks. Linna 1987: 23–27.



ne kiinnittyvätkin yleiseen valtiosääntöoikeudellisiin lähestymistapaan yhdessä oikeusvaltiollisten teemojen kanssa.

Tiedustelulainsäädäntö on vielä melko tuore sääntelykokonaisuus Suomessa eikä sitä koskevaa oikeudellista tutkimusta ole vielä tehty kovin paljon. Tutkimus on hyvin asemoitu täyttämään tiedustelua koskeva oikeudellinen tutkimusaukko ja sen tavoitteena on toimia keskustelunavauksena ja toivon mukaan eräänlaisena tienraivaajana tulevalle tiedustelun tutkimukselle.

Tiedustelua koskeva tutkimus on sijoitettavissa oikeudellisen ja yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen välimaastoon ja tutkimuksessa on tukeuduttu oikeuslähteiden ohella myös oikeuden rajojen ulkopuolelta paikannettaviin lähteisiin, etenkin kansainväliseen tiedustelutieteelliseen tutkimukseen. Laajemmassa mittakaavassa tämä valtiosääntöoikeudellinen tutkimus sijoittuu kansallista turvallisuutta koskevan oikeuden piiriin.

Vaikka tämän tutkimuksen päämääränä on toimia keskustelunavauksena ja tienraivaajana, se on hyötynyt suuresti aiemmin tehdystä salaiseen tiedonhankintaan, salaisiin pakkokeinoihin ja tiedusteluun kohdistuneesta tutkimuksesta. Tiedustelua ja salaista tiedonhankintaa, eli rikostiedustelua ja salaisia pakkokeinoja, koskevasta aiemmasta tutkimuksesta mainitsen erityisesti Pasi Pölösen (1997), Arto Hankilanojan (2014) ja Tuomas Metsärannan (2015) teokset salaiseen tiedonhankintaan liittyen sekä Mikael Lohsen ja Marko Viitasen tiedustelua koskeva teos (2019). Olli Teirilä on kirjoittanut tiedusteluaiheesta useampia asiantuntevia kansainvälisiä artikkeleita, joista on ollut suurta hyötyä tämän tutkimuksen aikana. Kansainvälisellä tasolla mainitsen tässä Peter Gillin ja Michael Hermanin tiedustelua koskevat artikkelit ja teokset sekä Lawrence Lustgartenin ja Ian Leigh'n klassikkoteos *In From the Cold* (1994). Tiedustelua koskevan tutkimuksen osalta on vielä mainittava GUARDINT-projekti (Who Guards the Guardians), monikansallinen yhteistyössä tehty tutkimusprojekti vuosina 2019-2022.<sup>84</sup>

### 1.3.3 Tiedustelun oikeuslähteet

Tiedustelua koskeva normisto on moniaineksista, mutta sen sääntelyllinen ydin koostuu kansallisesta lainsäädännöstä ja Suomea sitovista kansainvälisistä ihmis-oikeusvelvoitteista. Tiedustelun normistoon kuuluvat tavanomaisoikeutena myös tiedonvaihdon luottamusperiaate (*originator control*), avointen lähteiden tiedustelu, geotiedustelu, kuvaustiedustelu ja tarkkailu (huomaa ero tekniseen

---

<sup>84</sup> <https://guardint.org/>, haettu 16.5.2024.

tarkkailuun, mikä on sääntelyn alaista). Yksi tiedustelusääntelyn säätämisen seuraus on se, että uudelle tavanomaisoikeuden muodostumiselle ei ole enää tilaa.<sup>85</sup>

Oikeudellistuneen tiedustelun normiston keskiöön kuuluvat lain tasoiset normit. Kansallisen lainsäädännön osalta tämä tarkoittaa tiedustelutoiminnassa, tiedustelutoiminnasta päättämässä ja tiedustelutoiminnan valvonnassa yleisesti sovellettavista laintasoisia normeja. Suomen tiedustelusääntelyssä keskeiset säädökset ovat:

- poliisilain 5 a luku
- laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019, TtStL)
- laki sotilastiedustelusta
- laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019, TiedVL)
- eduskunnan työjärjestys (123/2019, Ektj) tiedusteluvalvontavaliokuntaa koskevin osin 123/2019

Tiedustelun valtiosääntöoikeudelliset jännitteet kuitenkin edellyttävät myös perustuslain, siihen kirjattujen perusoikeuksien ja Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden sijoittamista normiston ytimeen. Ihmisoikeusvelvoitteista tiedustelun kannalta tärkeimmiksi voidaan nostaa Euroopan ihmisoikeussopimus (muutettuna 11. pöytäkirjalla SopS 85–86/1998) sekä Euroopan unionin perusoikeuskirja (2012/C 326/02). Nämä ihmisoikeusasiakirjat luovat hyväksyttävyyden kriteerejä kansalliselle tiedustelusääntelylle yhdessä perustuslain perusoikeussäännöksiensä kanssa. Ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan periaate edellyttää, että tiedustelun säännösten soveltamisen on oltava yhdenmukaista Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.<sup>86</sup>

Perustuslain, EIS:n ja EU:n perusoikeuskirjan sisältämät ja suojaamat perus- ja ihmisoikeudet ovat läsnä oikeuden syvärakenteessa normatiivisina ideoina.<sup>87</sup> Ne ovat hitaasti muuttuvia ja niiden vaikutus on voimakkaimmillaan lainvalmisteluvaiheessa, mutta vähemmän päivittäisessä lainsoveltamisessa niiden aktiivinen rooli on pienempi. Niin siviili- kuin sotilastiedustelulainsäätelyyn sisältyy sovellettua perus- ja ihmisoikeussääntelyä, joka muistuttaa lainsoveltajaa perus- ja ihmisoikeuksien asettamista vaatimuksista, kuten esimerkiksi SotTiedL 6–9 § ja 12 §, sekä PolL 5 a 4 §.<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> Lohse – Viitanen 2019: 23.

<sup>86</sup> PeVM 4/2018 vp, s. 9; PuVL 6/2018 vp, s. 4; Lohse & Viitanen 2019: 23–24.

<sup>87</sup> Ks. Tuori 2000: 231–232.

<sup>88</sup> Lohse & Viitanen 2019: 23–24.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisut tiedusteluun liittyvissä asioissa sekä perustuslakivaliokunnan käytäntö lukeutuvat tähän tiedustelun normiston valtiosääntöoikeudelliseen ydinainekseen. Näiden tuomioistuinten ja perustuslakivaliokunnan muodostama tulkintakäytäntö määrittelee hyväksyttävyyden rajaa tiedustelutoimintaan liittyvissä kysymyksissä, joten niiden seuraaminen on ehdottoman tärkeää mahdollisten uusien sääntelytarpeiden tai lainsäädännön muutostarpeiden havaitsemiseksi.<sup>89</sup>

Tiedustelun oikeuslähteisiin lukeutuvat myös yllä kuvatun, laintasoiisiin normeihin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteiden varaan rakentuvan ydinnormiston lisäksi säädöksiä esitöiden ohella tuomioistuimen (Helsingin käräjäoikeuden) luparatkaisut, tiedustelun ulkoisen valvonnan kannanotot, oikeustieteen tulkintasuositukset ja tietyissä laintulkintatilanteissa myös institutionaalista tukea nauttivat turvallisuusstrategiapaperit.<sup>90</sup>

Helsingin käräjäoikeuden päätökset tiedustelumenetelmää koskevissa lupa-asioissa antavat varsin konkreettista ohjeistusta siihen, kuinka täsmällisiä tiedustelumenetelmän käytön yleisiä ja erityisiä edellytyksiä ja tosiseikkoja koskevien kvausten edellytetään olevan. Tiedustelumenetelmätuomarin ratkaisujen tosiasiallinen ohjausvaikutus on suuri jo sen vuoksi, että lupa-asiaa annettuun päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.<sup>91</sup>

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toimenpiteet voivat ohjata tiedustelutoimintaa vielä voimakkaammin ottaen huomioon, että valtuutetun asiallinen toimivalta antaa huomautuksia, saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lainmukaisesta menettelystä tai kiinnittää valvottavan huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn kattaa kaiken muun tiedustelutoiminnan kuin mistä käräjätuomari päättää. Valtuutetun roolia suhteessa tiedustelumenetelmätuomareihin korostaa osaltaan sitä, että tutkimusten mukaan tuomioistuimet eivät ole juuri kyseenalaistaneet salaisten pakkokeinojen käyttöä koskevia hakemuksia.<sup>92</sup> Oikeudellisten valvojien tulkinnoista suurin painoarvo on joka tapauksessa ennakkovalvontaa toteuttavan tuomioistuimen päätöksillä ja reaaliaikaista valvontaa harjoitettavan tiedusteluvalvontavaltuutetun kannanotoilla. Toisin kuin tiedustelutoiminnan sisäiset valvojat, tuomioistuin ja valtuutettu nauttivat kiistattomasta itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta suhteessa valvottaviin.<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> Lohse & Viitanen 2019: 24.

<sup>90</sup> Lohse & Viitanen 2019: 25–26

<sup>91</sup> Lohse & Viitanen 2019: 26.

<sup>92</sup> TrVL 4/2018 vp, s. 8.

<sup>93</sup> Lohse & Viitanen 2019: 26.

## 1.4 Tutkimuksen rakenne ja osajulkaisujen kuvaukset

### 1.4.1 Artikkelien tutkimustehtävien ja näkökulmien määräytyminen

Väitöskirja muodostuu viidestä artikkelista ja yhteenveto-osioista. Yhteenveto-osio sisältää väitöstutkimuksen tutkimuskysymyksien ja tutkimuksen taustojen, tutkimuksen aiheen ja metodologian esittelyn sekä synteesin artikkelien itsenäisistä analyyseistä ja tämän synteesin pohjalta muodostuvat vastaukset kokonaistutkimuksen tutkimuskysymyksiin. Osana synteesin muodostamista sijoitan artikkelit laajempaan teoreettiseen kehikkoon, joka auttaa tuomaan näkyviin artikkelien väliset yhteydet.

Jokaisella väitöstutkimuksen artikkelilla on itsenäinen tutkimustehtävänsä ja -kysymyksensä, ja ne ovat tähdänneet uuden tiedon tuottamiseen jo sellaisenaan julkaisunsa ajankohtana väitöskirjan kehyksen ulkopuolella. Artikkelien tutkimuskysymykset ja -asetelmat ovat kuitenkin palautettavissa väitöstutkimuksen tutkimuskysymyksiin ja yksittäisten artikkeleiden johtopäätökset ohjaavat yhteen tuotuna muodostamaan vastaukset väitöstutkimuksen kysymyksiin.

Tutkimuksen lähtökohtana oli tiedustelusääntelyn luominen Suomessa ja siihen kytkeytyneessä yhteiskunnallisessa keskustelussakin esiin nousseet oikeudelliset jännitteet. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta näistä jännitteistä korostunein on tiedustelun ja yksilön yksityiselämän suojan välinen suhde.<sup>94</sup> Yksityisyyden suojaan kohdistuu painetta muualtakin esimerkiksi valvontavaltiokehityksen myötä, joten kyseessä voidaan todeta olevan erittäin ajankohtainen perus- ja ihmisoikeus tämän hetken oikeudellisessa kehityksessä kansallisesti ja kansainvälisesti. Tiedustelun vaikutus ulottuu kuitenkin myös muihin perus- ja ihmisoikeuksiin, kuten oikeuteen oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja oikeusturvaan. Se muodostaa myös kiinnostavan linkin oikeuteen turvallisuuteen. Turvallisuus itsenäisenä perusoikeutena on ollut keskustelun kohteena aiemminkin 2000-luvun taitteessa.<sup>95</sup> Turvallistamisdiskurssien voidaan katsoa voimistuneen kahden viimeisimmän vuosikymmenen aikana johtuen esimerkiksi konkreettisesti toteutuneista terroristiskuista, mutta kenties myös epävakammaksi muuttuneen kansainvälisen turvallisuusympäristön aiheuttamasta arvojen muutoksesta. Vapauden ja turvallisuuden suhde on siten jälleen muodostamassa tärkeäksi oikeuden teoreettiseksi kysymykseksi, jolla voi olla tulevaisuudessa merkittäviä heijastusvaikutuksia oikeusjärjestyksen ja oikeusvaltion kehitykseen.

---

<sup>94</sup> HE 198/2017 vp, s. 28–29; PeVM 4/2018 vp, s. 3–6.

<sup>95</sup> Tuori 1999: 920–921; Bruun 2016: 245–246.

Artikkelien – ja koko väitöstutkimuksen – läpäisevä perus- ja ihmisoikeusnäkökulma sekä oikeusvaltionäkökulma perustuvat näihin selkeästi havaittaviin jännitteisiin. Tiedustelu vaikuttaa myös demokraattisiin valtasuhteisiin, joten tutkimuksen valtiosääntöoikeudellinen perusta on vahva. Tiedustelu on osa valtion hallintokoneistoa, mutta se eroaa muista hallinnon osista sille ominaisen salaisuuden verhon ja uhkaperusteisuuden perusteella.<sup>96</sup> Tämä väitöstutkimus kiinnittyy tiedustelun oikeudellistumiskehitykseen niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla. Tiedustelulainsäädännön säätäminen ja voimaantulo muodostavat tietynlaisen kulminaatiopisteen tälle kehityskululle Suomessa, jossa tiedustelun oikeudellistuminen on ollut asteen hitaampaa kuin monissa verrokkimaissa, kuten monissa muissa Euroopan demokratioissa.

Kokonaiskuvassa tiedustelun oikeudellistuminen on edelleen käynnissä oleva prosessi, jossa esimerkiksi valvonnan muodot, tiedusteluyhteistyö ja tiedustelun kansainvälisen oikeuden muoto ovat näennäisesti asettuneet, mutta ne ovat edelleen jatkuvan akateemisen keskustelun kohteena etenkin tiedustelun tutkimuksen saralla. Sen sijaan tiedustelun oikeudellisessa tutkimuksessa on havaittavissa selkeä tutkimusaukko niin kansallisella kuin myös kansainvälisellä tasolla. Osa tiedustelututkimuksen piiriin lukeutuvasta tutkimuksesta sisältää oikeudellisia kosketuspintoja, mutta niistä puuttuu aidosti oikeuden sisäinen näkökulma. Yksittäisenä väitöstutkimuksena tämä väitöskirja ei yksinään pyri täyttämään tutkimusaukkoa, vaan sen tavoitteena on pyrkiä toimia keskustelunavauksena, selvittää tiedustelun asemaa oikeusjärjestyksessä ja laajemmin demokraattisessa oikeusvaltiossa sekä tuoda näkyviin tiedustelun keskeisiä oikeudellisia kysymyksiä.

Aloitin väitöstutkimuksen teemojen kartoittamisen Nordisk Administrativt Tidsskrift -lehdessä julkaistulla katsauksella ”En analys av de grundlagsmässiga aspekterna på Finlands underrättelsebestämmelser”.<sup>97</sup> Kyseisessä katsauksessa keskityin tarkastelemaan tiedustelulainsäädäntöön säätämiseen olennaisesti sisältyneen perustuslain 10 §:n muuttamista. Katsaukseen sisältyy myös alustava kansallisen turvallisuuden käsitteen oikeudellisten elementtien selvittäminen ja tiedustelun uhkaperusteisuuden toteaminen oikeudellisessa viitekehyksessä.

Artikkeleissa olen pyrkinyt tunnistamaan keskeisiä fragmentteja, joista jokainen osaltaan kontribuoi väitöstutkimuksen tutkimuskysymyksiin vastauksen muodostamiseen. Yhdeksi tällaiseksi keskeiseksi fragmentiksi olen tunnistanut kansallisen turvallisuuden käsitteen, jonka analysointi on merkittävässä roolissa kahdessa artikkelissa. Kansallisen turvallisuuden käsitteen kaksijakoisen luonteen poliittisena ja oikeudellisena käsitteenä sekä sen oikeudellisten ulottuvuuksien

---

<sup>96</sup> HE 202/2017 vp, s. 108; PeVL 35/2018 vp, s. 2–3.

<sup>97</sup> Widlund 2019.

tarkastelun kautta olen pystynyt tuomaan esiin laajempaa turvallisuuden ja vapauden välistä jännitettä sekä tuomaan esiin oikeudellistuneen tiedustelun käsiteverkkoja. Teoreettisen lainopin ja oikeusfilosofian keinoin toteutetun käsiteanalyysin avulla olen luonut kehikon, jonka puitteissa tiedustelulainsäädännön ja tiedustelun legitimaation kriittinen arviointi on ollut mahdollista oikeudellisen tutkimuksen keinoin. Toinen artikkeleista esiin nouseva laajempi teema on tiedustelun valvonta. Valvonta korostuu legitimaatiossa, minkä vuoksi tarkasteluun on otettu molemmat ulkoisen valvonnan elementit suomalaisessa järjestelmässä: ulkoinen laillisuusvalvonta ja parlamentaarinen valvonta.

#### 1.4.2 Yksittäisten artikkelien kuvaukset

Artikkelit on järjestetty tässä väitöskirjassa temaattiseen esitysjärjestykseen kronologisen, julkaisupäivämäärän mukaisen järjestyksen sijaan. Artikkelit etenevät teoreettisemmasta ja oikeusfilosofian värittämästä syvärakenteen käsitteiden, tiedustelun oikeusperiaatteiden ja tiedustelun roolin hallinnossa tarkastelusta kohti pääosin lainopillista tiedustelun valvonnan analyysiä. Käsitellyt tutkimusaiheet etenevät seuraavalla tavalla:

1. Vapauden ja turvallisuuden välinen suhde oikeuden syvärakenteessa
2. Kansallisen turvallisuuden käsitteen kohdistettu analyysi oikeusjärjestyksen puitteissa ja sen kaksiulotteisuuden tarkastelu
3. Kansainvälisen tiedusteluyhteistyön haasteet
4. Tiedusteluvalvontavaltuutetun arviointi
5. Tiedusteluvalvontavaliokunnan arviointi

Väitöskirjatyö rakentuu viidestä artikkelista, jotka tarkastelevat tiedustelun ja oikeusvaltion välistä suhdetta eri näkökulmista. Kaksi artikkelia keskittyy kansallisen turvallisuuden käsitteen määrittelyyn ja turvallisuuden ja vapauden välisen suhteen arviointiin, ja toiset kaksi artikkelia keskittyvät tiedustelun ulkoiseen valvontaan. Lisäksi yhdessä artikkelissa olen käsitellyt tarkemmin kansainväliseen tiedusteluyhteistyöhön liittyviä erityisiä haasteita etenkin originator control -periaatteen osalta. Kansallinen turvallisuus ja tiedustelun valvonta muodostavat artikkeleille punaisen langan, joka nivoo niiden teemat yhteen ja yhdistää ne väitöstutkimuksen suureen teemaan, tiedusteluun ja sen legitimitettiin oikeusvaltiossa.

- 1 Kansallinen turvallisuus: vapauden ehto vai rajoitus?

Artikkeli ”Kansallinen turvallisuus: vapauden ehto vai rajoitus?”<sup>98</sup> on julkaistu Oikeus-lehdessä ja se on kronologisesti ensimmäisenä valmistunut artikkeli väitöstitkimuksessa. Artikkelin fokuksessa on kansallisen turvallisuuden käsitteen analyysi yksilön vapauden ja turvallisuus perusoikeutena -diskurssin puitteissa. Tiedustelutoiminnan oikeutus demokraattisessa oikeusvaltiossa ja siitä seuraavat yksilön oikeuksien rajoitukset perustuvat kansallisen turvallisuuden käsitteen vaaraan, ja kirjoitus tarkastelee, miten kansallisen turvallisuuden käsite asemoituu perus- ja ihmisoikeusdoktriiniin tiedustelussa. Kirjoituksen keskeinen johtopäätös on, että vaikka kansallinen turvallisuus ja kollektiivinen turvallisuus yleisesti ovat hyväksyttäviä perusteita rajoittaa yksilön perusoikeuksia, niiden luonne tulee ymmärtää erillisenä perus- ja ihmisoikeussäännöksistä löytyvästä yksilön oikeudesta turvallisuuteen. Kyse on kahdesta erillisestä arvosta. Vapauden tulee kyetä rajoittamaan valtaa ja kansallinen turvallisuus on kollektiivinen intressi, jossa painottuu hallinnon tehokkuus yksilön vapauden kustannuksella. Siten sen sijoittaminen samaan kategoriaan – samalle puolelle punninnan vaakaa – vapauden kanssa aiheuttaisi suuria riskejä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen, ja pitkällä aikavälillä myös vapaan demokratian, kannalta. Turvallisuutta intressinä ei tästä syystä tule tulkita itsenäisenä perusoikeutena, vaan sen tulkinnan tulee tapahtua laajemmassa yksilön oikeuksien viitekehyksessä muun muassa. Ihmisoikeuksien tasolla EIS:n tulkinta ei anna perusteita tulkita turvallisuutta itsenäisenä perusoikeutena, joskin on myös huomautettava, että turvallisuuden määritelmät eivät ole täysin yhteneväisiä ihmisoikeusjärjestelmän sisälläkään.

## 2 Kansallisen turvallisuuden käsite: oikeutta vai politiikkaa?

Artikkeli ”Kansallisen turvallisuuden käsite: oikeutta vai politiikkaa?”<sup>99</sup> on kirjoitettu yhteistyössä Jyri Paasosen kanssa ja julkaistu Edilexissä. Kirjoitusta voidaan pitää jatko-osana ”Kansallinen turvallisuus: vapauden ehto vai rajoitus?” -artikkelille, sillä sen artikkelin tavoin tämä artikkeli rakentuu kansallisen turvallisuuden käsitteen ympärille. Tässä artikkelissa keskitytään tosin Suomen tiedustelulainsäädännön valmisteluprosessin kontekstiin ja kansallisen turvallisuuden käsitteen sisällön tarkasteluun puhtaammin lainsäädännöllisestä näkökulmasta. Artikkelin otsikon mukaisesti sen tarkasteluun sisältyy myös kansallisen turvallisuuden kahden ulottuvuuden, politiikan ja oikeuden, välisen suhteen analyysi.

Artikkelin keskeisiin johtopäätöksiin lukeutuu se, että kansallisen turvallisuuden käsitteen oikeudellinen ja poliittinen ulottuvuus ovat kiinteästi yhteydessä toisiinsa, mikä luo jännitettä perus- ja ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion periaatteiden suuntaan. Käsitteen määrittely kattavasti ja täydellisesti on todennäköisesti

---

<sup>98</sup> Widlund 2020.

<sup>99</sup> Widlund & Paasonen 2021b.

mahdotonta, joten oikeusjärjestyksen syvärakenteen periaatteiden tehtävänä on rajoittaa liian laajoja tai yksilön oikeuksien kannalta tunkeilevia tulkintoja kansallisesta turvallisuudesta. Samalla korostuu oikeusjärjestyksen tarve kyetä pysymään turvallisuusympäristön mukanaan tuomien poliittisten tavoiteasetteluiden ja kollektiivisten intressien vauhdissa tasapainoa ylläpitävänä järjestelmänä.

### 3 Tiedonvaihdon luottamusperiaate kansainvälisessä tiedusteluyhteistyössä

Artikkeli ”Tiedonvaihdon luottamusperiaate kansainvälisessä tiedusteluyhteistyössä”<sup>100</sup> on julkaistu Lakimies-lehdessä. Kirjoituksessa on tarkastelun kohteena tiedustelun periaatteisiin lukeutuva tiedonvaihdon luottamusperiaate (originator control tai kansainvälisessä kirjallisuudessa aika ajoin käytettyä lyhennettä käyttäen *orcon-periaate*). Kyse on kirjoittamattomasta periaatteesta, joka on siitä huolimatta kansainvälisesti yleisesti hyväksytty periaate, joka ohjaa tiedusteluviranomaisten toimintaa kansainvälisessä tiedusteluyhteistyössä. Suomalaisesta oikeudellisesta näkökulmasta tämän periaatteen merkitys on luonnollisesti korostunut nyt Suomen omien tiedustelutoimijoiden kyetessä osallistumaan kansainväliseen tiedusteluyhteistyöhön tiedustelutuotetta tuottavina osapuolina oltuaan suurimaksi osaksi vastaanottajan roolissa puuttuvien tiedusteluvaltuuksien vuoksi. Kirjoituksessa tarkastellaan kansainvälisen tiedusteluyhteistyön riskejä oikeusvaltion keskeisten elementtien – läpinäkyvyyden ja vastuullisuuden – sekä perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Ongelmakohtien tunnistamisen lisäksi artikkelissa esitetään alustavia de lege ferenda -ehdotuksia, joilla paikannettujen riskien minimoiminen olisi mahdollista saavuttaa tiedonvaihdon luottamusperiaate huomioon ottaen.

Kansainvälinen tiedusteluyhteistyö on tiedustelun osa-alue, jossa tiedustelun historiallinen luonne salaisena, tietyllä tapaa valtion muusta hallinnosta erillisenä toimintona on vielä vahvasti esillä. Tiedusteluyhteistyö nähdään nimenomaan tiedusteluviranomaisten välisenä yhteistyönä, jossa ulkopuolinen tai parlamentaarinen valvonta jommankumman osanottajan puolelta nähdään edelleen hidasteena tai jopa yhteistyötä rajoittavana tekijänä. Ottaen huomioon yhteistyön arvon kansainvälisten turvallisuussuhkien hallinnassa, tämä johtaa herkästi poliittisten toimijoiden haluttomuuteen vaarantaa yhteistyön edellytyksiä liian voimakkaalla valvonnalla. Tämä kuitenkin järkyttää tasapainoa toiseen suuntaan, koska tiedusteluyhteistyöhön sisältyy myös merkittäviä riskitekijöitä esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen kannalta. Kansainvälisen tiedusteluyhteistyön valvontaan liittyvät haasteet mahdollistavat myös tiedusteluviranomaisten toimimisen vastoin valtionhallinnon ulkopoliittisia linjauksia tai tavoitteita.

---

<sup>100</sup> Widlund 2022.



#### 4 Tieto, valta ja tiedustelun valvonta: tiedusteluvalvontavaltuutetun arviointia

Oikeus-lehdessä julkaistu artikkeli ”Tieto, valta ja tiedustelun valvonta: tiedusteluvalvontavaltuutetun arviointia”<sup>101</sup> on kirjoitettu yhteistyössä Jyri Paasonen kanssa. Kirjoitus käsittelee otsikkonsa mukaisesti tiedustelun laillisuusvalvontaa ja erityisesti uuden erityisvaltuutetun, tiedusteluvalvontavaltuutetun, roolia tiedustelun valvonnan kokonaisuudessa Suomessa. Yleisellä tasolla näkökulma rakentuu tiedon ja vallan käsitteiden varaan: erityisen huomion kohteena ovat asiantuntijuuden ja tiedonsaantioikeuden vaatimuksien toteutuminen tiedustelun ulkoisessa valvonnassa. Kirjoitus sisältää myös kevyttä pohjoismaista vertailevaa katsausta lainsäädäntöön koskien tiedustelun ulkoista, ei-parlamentaarista valvontaa. Koska kirjoitusta varten on ollut käytössä vasta ensimmäinen tiedusteluvalvontavaltuutetun vuosikertomus ja tiedustelun valvonta on yleisestikin ollut Suomessa toiminnassa vasta lyhyen aikaa, kirjoituksen teemoihin on mahdollista palata tulevaisuudessa. Kirjoitus perustuukin vahvasti lainsäädännön luomien puitteiden arviointiin.

Artikkelin johtopäätöksissä todetaan, että ulkoisen laillisuusvalvontaelimen valta näyttävät tiedonsaantioikeudet ja resurssit eivät yksinään ole laadukkaan valvonnan tae, vaan useat muut tekijät, kuten valvontaelimen halukkuus ja kyky käyttää näitä ominaisuuksia ja sen suhde tiedusteluviranomaisiin vaikuttavat valvonnan todelliseen tasoon. Tiedonsaantioikeudet ovat kuitenkin tärkeä mittari valvontaelimen arvioinnissa, sillä erityisesti tiedustelun valvonnassa ne ovat yksi keskeisimmistä edellytyksistä aidosti vaikuttavalle valvonnalle.

#### 5 More Than Just Blind Guardians?: A Legal Analysis of Finnish Parliamentary Oversight of Intelligence

Väitöskirjan ainoa ei-suomenkielinen artikkeli ”More Than Just Blind Guardians?: A Legal Analysis of Finnish Parliamentary Oversight of Intelligence”<sup>102</sup> on julkaistu *Scandinavian Studies in Law* -julkaisussa. Artikkeliki keskittyy tiedustelun parlamentaariseen valvontaan ja Suomen tiedusteluvalvontavaliokunnan arviointiin. Artikkelissa hyödynnetään vertailevia näkökohtia Ruotsin, Norjan, Tanskan ja Saksan valvontajärjestelmistä. Aihe kiinnittyy oikeusvaltioteemaan ja demokratiin parlamentin roolin kautta tiedustelutoiminnan legitimaation ylläpitämisessä.

Artikkelin tutkimustehtävänä on analysoida Suomen tiedusteluvalvontavaliokunnan keskeisiä ominaisuuksia. Nämä ominaisuudet on määritelty tiedustelun valvontaa koskevassa tutkimuskirjallisuudessa. Tiedustelun parlamentaarista valvontaa koskee tietyt sisäänrakennetut haasteet, ja artikkelin tehtävänä on

---

<sup>101</sup> Widlund & Paasonen 2021a.

<sup>102</sup> Widlund 2023.

selvittää, missä määrin lainsäädäntö Suomessa onnistuu ennaltaehkäisemään näiden ongelmien kehittymistä.

Parlamentaarisen valvontaelimen arviointiin voidaan soveltaa kahdeksaan kohtaan perustuvaa kriteeristöä.<sup>103</sup> Artikkelin johtopäätöksenä Suomen tiedusteluvalvontavaliokunnan mandaatissa ja resursseissa on paikannettavissa kehittämisen kohteita, mutta niissä ei myöskään nouse esiin akuutteja kriittisiä puutteita. Niin kuin tiedusteluvalvontavaltuutetun arviointiin perustuneen artikkelin kohdalla, valiokunta on ollut toiminnassa vielä verrattain lyhyen aikaa. Artikkelin arvioinnin painopiste on siten teoreettinen.

#### 1.4.3 Artikkelit kokonaisuuden osina

Olen koonnut taulukkoon 1 artikkelien tutkimuskysymykset ja tutkimustehtävät ja -menetelmät. Lisäksi kuvaan tiivistetysti jokaisen osatutkimuksen kytköksen väitöskirjan tutkimustehtävään.

---

<sup>103</sup> Lustgarten & Leigh 1994: 461–462.

**Taulukko 1.** Artikkelien tutkimuskysymykset, tutkimustehtävät ja -menetelmät sekä niiden rooli tutkimuksen synteessin muodostamisessa.

| Artikkeli   | Tutkimuskysymykset  | Tutkimustehtävä ja menetelmät   | Tehtävä synteessin muodostamisessa  |
|---|---|---|---|
| <b>Kansallinen turvallisuus: vapauden ehto vai rajoitus?</b>  | Tuleeko turvallisuus tulkita vapauden ehtona vai rajoituksena?  | Käsiteanalyysi, teoreettinen lainoppi, reflektioiva oikeusfilosofia.  | Keskeisen oikeusfilosofisen asetelman esittelyminen.  |
| <b>Kansallisen turvallisuuden käsite: oikeutta vai politiikkaa?</b>   | Miten kansallisen turvallisuuden käsitettä käytettiin tiedustelusääntelyn valmisteluaineistossa ja sääntelyssä? Mikä on sen rooli Suomen oikeusjärjestyksessä?                | Teoreettinen käsiteanalyysi, lainopillinen tulkinta ja systematisointi.   | Kansallisen turvallisuuden käsitteen analyysin laajentaminen.   |
| <b>Tiedonvaihdon luottamusperiaate kansainvälisessä tiedustelu-yhteistyössä</b>                             | Mitkä ovat tiedusteluyhteistyön oikeudelliset haasteet etenkin perus- ja ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion näkökulmasta?   | Sääntelyn tulkinta ja systematisointi, oikeusperiaatteiden tarkastelu, teoreettinen lainoppi.   | Tiedustelulle ominaisen periaatteen ja oikeusvaltiollisten periaatteiden yhteensovittamisen haasteet. |
| <b>Tieto, valta ja tiedustelun valvonta: tiedusteluvalvontavaltuutetun arviointia</b>                       | Miten tiedusteluvalvontavaltuutettu tiedustelun valvontaorganana vastaa itsenäiselle tiedusteluvalvonnalle asetettaviin vaatimuksiin?   | Säännösten tulkinta ja systematisointi, pintatason oikeusvertailu.  | Ulkaisen, itsenäisen valvontaelimen vaatimusten selvittäminen.  |
| <b>More Than Just Blind Guardians?: A Legal Analysis of Finnish Parliamentary Oversight of Intelligence</b> | Miten tiedusteluvalvontavaliokunta täyttää parlamentaarisen tiedustelun valvonnalle asetetut laadulliset kriteerit; mitkä ovat parlamentaarisen tiedusteluvalvonnin haasteet? | Kirjallisuuskatsaus tiedustelun parlamentaarisen valvonnin tutkimuksesta, lainopillinen sääntelyn analysointi, pintatason oikeusvertailu. | Parlamentaarisen valvonnin rooli tiedustelun valvonnassa.   |

## 2 OIKEUDELLISTUVA TIEDUSTELU

### 2.1 Tiedustelun oikeudellistumiskehitys

#### 2.1.1 Tiedustelun kehitys ja ominaispiirteet

Tiedustelu on salaista tiedonhankintaa, jolla pyritään hankkimaan tietoa julkisen vallan toimijoiden, varsinkin valtion turvallisuusviranomaisten ja valtion ylimmän johdon, päätöksenteon tueksi. Tiedustelu tukee valtion turvallisuusympäristön hahmottamista ja edistää päätöksenteon laatua erilaisten turvallisuusuhkien torjunnassa. Valtiollisen tiedustelun tehtävä on salaisen tiedonhankinnan avulla hankkia ja käsitellä tietoa julkisen vallan toimijoiden, erityisesti kansallisesta turvallisuudesta vastaavien viranomaisten ja valtion ylimmän johdon, päätöksenteon tueksi. Tiedonhankinnan ja päätöksentekoa edistävien saavuttamisen merkityksen katsotaan korostuneen nykyisessä globaalissa tilanteessa, jota värittää globaalin turvallisuusympäristön epävakaus, jossa valtioiden välisten konfliktien lisäksi lukuisien ei-valtiollisten toimijoiden muodostaman uhkan koetaan vaativan edistynyttä tiedonhankintakykyä kansallisen turvallisuuden ja kansallisten intressien suojaamiseksi.<sup>104</sup>

Valtiot ovat keränneet tietoa toisistaan salaisin menetelmin – vakoilemalla – kautta aikojen.<sup>105</sup> Jo antiikin aikana tunnistettiin, että vakoilun ja tiedustelun avulla saadulla tarkalla tiedolla vastustajasta oli suuri merkitys taistelujen ja sotien lopputuloksien kannalta.<sup>106</sup> Tiedustelu varhaisissa muodoissaan olikin pääasiassa sotatilaan kytkeytyvää toimintaa ja vakoilu eräänlainen diplomatian epävirallinen

<sup>104</sup> Ks. HE 202/2017 vp, s. 6, 8–12; HE 203/2017 vp, s. 5–8.

<sup>105</sup> Vakoilun ja tiedustelun historiallisessa erossa on suureksi osaksi kyse aiemmin vallinneesta tiedustelukäsitteen kapeasta tulkinnasta, sillä nykyisessä muodossaan tiedustelukäsite kattaa ongelmitta myös rauhanajan vakoilun. Esimerkiksi Kielitoimiston sanakirjan määritelmiä katsottaessa vakoilu on asiamiesten tai teknisten laitteiden avulla harjoitettua, varsinkin vieraaseen valtioon kohdistuvaa salaista tiedustelua, kun taas tiedustelu on määritelmänsä mukaan ”vieraita valtioita koskevien sotilaallisten, taloudellisten, poliittisten ynnä muiden sellaisten tärkeiden tietojen hankkimista salaa”. Tiedustelulle on sanakirjassa annettu myös toinen, puhtaasti sotilaallinen merkitys vihollista, maastoa ynnä muita omaan toimintaan vaikuttavia seikkoja koskevan tiedon hankkimisena (kielitoimiston sanakirja.fi, haettu 22.4.2024).

<sup>106</sup> Sulmasy & Yoo 2007: 626; Pun 2017: 355. Vaikka sotilastiedustelun historia voidaan jäljittää käytännössä sodankäynnin historian alkuun asti, niin varsinaisten sotilastiedusteluyksiköiden synty on huomattavasti tuorempi ilmiö. Vielä 1800-luvulla monet komentajat suhtautuivat tiedustelun arvoon varautuneesti. *Carl von Clausewitz* on esimerkiksi todennut, että monet tiedusteluraportit sodassa ovat ristiriitaisia, yhä useammat ovat virheellisiä ja suurin osa on epävarmoja (Finnegan 1998: 3; von Clausewitz 2007: 64; Conrad 1989: 1–3; Halawi 2021: 232). Suhtautumisessa tiedusteluun ja tiedustelun arvostuksessa, niin sotilas- kuin siviilipuolella, on tapahtunut suuri muutos viimeisen vuosisadan aikana.

jatke.<sup>107</sup> Modernin tiedustelun kehityksen juuret ulottuvat 1800-luvun lopun Eurooppaan, joskin sen identiteetin kulmakivet pysyivät suurin osin muuttumattomina: tiedustelu kohdistui toisiin valtioihin, sen rooli rauhanaikana oli erittäin rajallinen ja kyse oli salaisten organisaatioiden toteuttamasta toiminnasta, joka ei sellaisena kuulunut minkäänlaisen oikeudellisen sääntelyn piiriin.<sup>108</sup> Oikeudellinen sääntelyhän olisi edellyttänyt valtiota tunnustamaan sen tiedustelupalveluiden olemassaolon. Yhdysvalloissa tiedustelun kehitys oli pitkään hajanaista eikä tiedustelun arvostus varsinkaan rauhanaikana ollut korkealla tasolla, mutta tilanne muuttui nopeasti maailmansotien jälkeen.<sup>109</sup> Toisen maailmansodan aikaiset kokemukset muodostuivat muutoskohdaksi tiedusteluajattelussa Yhdysvalloissa. Kylmän sodan aikana tiedustelusta kehittyi olennainen työkalu suurvaltojen välisen voimatasapainon ylläpitämisessä. Tiedustelun oikeudellistumisen läheläukauksena länsimaissa demokratioissa voidaan pitää Yhdysvalloissa säädettyä National Security Act 1947 -säädöstä, joka loi Central Intelligence Agency'n (CIA) sodan aikaisen Office of Strategic Services'n (OSS) tilalle. National Security Act oli ensimmäinen kerta, kun valtio tunnusti sen tiedustelupalvelun olemassaolon ja sen tiedustelukyvyyt julkisesti.<sup>110</sup> Samalla voidaan todeta, että National Security Act toi, ainakin pintapuolisesti, kansallisen turvallisuuden käsitteen oikeudellisen käsitteistön maailmaan.

Kylmän sodan aikana tiedustelun painopiste oli sotilaallisissa uhkissa ja kilpailussa.<sup>111</sup> Varsovan liiton hajoaminen ja pian sen jälkeen Neuvostoliiton hajoaminen, kylmän sodan päättyminen ja suurvaltapolitiikan siirtyminen väliaikaisesti sivuun kansainvälisen politiikan valokeilasta johti tiedustelun osalta ajautumiseen epämääräiseen tilaan ja tarpeeseen etsiä uutta tarkoitusta tiedustelun olemassaololle.<sup>112</sup> Kylmän sodan päättymisestä ja suurvaltapolitiikan vaimenemisesta seurannut tiedustelun identiteettikriisi jäi lopulta lyhytikäiseksi. Kulminaatiopisteeksi tiedustelun uudistumiselle muodostuivat länsimaissa 2000-luvun alussa tapahtuneet terrori-iskut yhdessä teknologian kehityksen kanssa. Samalla kun monet yhteiskunnan kriittiset toiminnot muuttuivat kasvavissa määrin toisistaan riippuvaisiksi ja yhteiskunnan digitalisoituminen jatkoi kehitystään, toteutuneet terrori-iskut toimivat näkyvinä osoituksina ei-valtiollisten toimijoiden kyvystä suorittaa tuhoisia iskuja ympäri maailmaa.<sup>113</sup>

---

<sup>107</sup> Ks. Pun 2017: 359–361.

<sup>108</sup> Conrad 1989: 4–5; Civiletti 1980: 889.

<sup>109</sup> Finnegan 1998: 3–6.

<sup>110</sup> Civiletti 1980: 886, 889–890; Finnegan 1998: 3–6.

<sup>111</sup> Morrison 2014: 576.

<sup>112</sup> Herman 2005: 5–6.

<sup>113</sup> Ks. Herman 2005: 6–8.

Lisäksi kansallisen turvallisuuden uhkakenttään ilmestyi erilaisia asymmetrisia uhkia, joiden taustalla saattaa vaikuttaa niin vihamielisiä valtiollisia kuin ei-valtiollisia toimijoita. Näihin uhkiin vastaaminen perinteisin keinoin, kuten diplomaattian tai sotilaallisen voiman avulla, on erittäin hankalaa sekä uhkiin sisältyvän toiminnan että taustalla olevien tahojen selvittämisen vaikeuden vuoksi. Niinpä ennakkotiedon ja varautumisen arvo on korostunut näihin uhkiin vastaamisessa.<sup>114</sup> Vaikka tiedustelun kehityksen arvioinnissa etenkin 2000-luvulla on kiinnitetty paljon huomiota ei-valtiollisiin uhkiin, valtiollisiin toimijoihin kohdistuva tiedustelu ei ole menettänyt merkitystään samassa mittakaavassa kuin kenties 1990-luvun alkupuolella kylmän sodan päättyessä vaikutti. Suurvaltopolitiikka on palannut kansainvälisen diplomaattian kentälle ja turvallisuusympäristön yleinen epävakaus on kohonnut huomattavasti. Yksi viimeisimmistä – ja länsimaissa, etenkin Euroopassa, näkyvin – esimerkeistä sekä suurvaltopolitiikasta että turvallisuusympäristön kiristymisestä on Venäjän aloittama hyökkäyssota Ukrainaan, jonka todellisena alkusoittona toimi Venäjän toteuttama Krimin valtaus vuonna 2014 ja siitä seurannut jähmettynyt konflikti itä-Ukrainassa Ukrainan ja Venäjän tukemien separatistien välillä.<sup>115</sup>

Demokraattisissa valtioissa moderni tiedustelu koetaan välttämättömäksi työkaluksi nykyaikaisessa turvallisuusympäristössä.<sup>116</sup> *Sun Tzun Sodankäynnin taidossa* kerrotaan, että ennakkotieto on se asia, joka erottaa viisaat hallitsijat ja hyvät kenraalit tavallisista ihmisistä ja mahdollistaa heille suurempien asioiden saavuttamisen.<sup>117</sup> Monille nykypäivän demokraattiselle valtioille tiedustelussa kyse ei ole kyvystä iskeä ja valloittaa, vaan kyvystä ennaltaehkäistä uhkia ja siten ylläpitää rauhaa. Ideaalitalanteessa tiedustelutieto antaa valtioille hyvän kokonaiskuvan tilanteesta ja mahdollistaa rauhanomaiset diplomaattiset ratkaisut kehittyviin jännitteisiin ja kriiseihin.<sup>118</sup> Kansallisen turvallisuuden kansainvälisessä hallinnassa diplomaattinen ja klassisen realismi tarjoavat opetuksen hyvästä valtionhallinnasta (*statesmanship*). Hyvä valtionhallinta ymmärtää tarpeen kyvyille tarkastella maailmaa toisen (vastakkaisen) toimijan silmin ja siten saavuttaa ymmärrys toisen osapuolen kokemista uhkista.<sup>119</sup> Tiedustelun yhteensovittaminen demokraattisen yhteiskunnan ja oikeusvaltion periaatteiden kanssa edellyttää kuitenkin tiedustelun sääntelyä.<sup>120</sup>

<sup>114</sup> Wigell, Mikkola & Juntunen 2021: 5–6. Ks. VNS 6/2016 vp, s. 22, PuVL 7/2016 vp, s. 6–7.

<sup>115</sup> Dufva, Solovjew & Vataja 2022. Ks. Zeb & Habibullah 2017; Rubel & Hossain 2022: 1114–1116.

<sup>116</sup> Puolustusministeriö 2015: 14.

<sup>117</sup> Sun Tzu 2018: 77.

<sup>118</sup> Sulmasy & Yoo 2007: 633.

<sup>119</sup> Kissinger 2017: 470–473; Buzan ja muut 1998: 30.

<sup>120</sup> Caparini 2016: 3; Puolustusministeriö 2015: 13; Demarest 1996: 321; FRA 2017: 27. EIT tunnusti tiedustelun ja tiedustelupalvelujen tarpeellisuuden myös demokraattisissa

Tiedustelun demokratisoitumisessa on kyse melko nuoresta kehityskulusta suhteessa tiedustelun kauas kantaviin historiallisiin juuriin. Historiallisesti katsottuna tiedustelu on sijoittunut oikeudellisen sääntelyn ulkopuolelle, eikä ole ollut mitenkään epätavallista, että operatiivisten ja taktisten seikkojen ohella jopa itse tiedusteluorganisaatiot ovat saattaneet olla salaisia.<sup>121</sup> Demokratisoitumisella tarkoitetaan tässä yhteydessä välttämättömiä toimenpiteitä, sekä lainsäädännöllisiä että esimerkiksi tiedustelukulttuuriin liittyviä, tiedustelun yhteensovittamiseksi demokraattisen oikeusvaltion arvoihin ja periaatteisiin. Oikeudellistuminen tulee ymmärtää siten osana tiedustelun demokratisoitumista. *Caparini* on erotellut useampia kriteereitä onnistuneelle tiedustelun demokratisoitumiselle. Niihin lukeutuvat tiedustelupalvelujen ohjaus valtion hallinnon toimesta yhdistettynä hallinnon itsekontrolliin tiedustelun politisoitumisen eskaloitumisen ehkäisemiseksi, terve ja demokraattisiin arvoihin sitoutunut tiedustelukulttuuri ja tehokas ja kattava tiedustelun ulkoinen valvontajärjestelmä.<sup>122</sup>

Tiedustelun luonteen muutoksen lisäksi perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen kasvu ja niihin osittain kytkeytyvä oikeusvaltiollisten periaatteiden korostuminen ovat luoneet painetta tiedustelun demokratisoitumiselle ja siihen kytkeytyvälle oikeudellistumiselle. Länsimaisissa demokratioissa nykyisin vallitsevan näkemyksen mukaisesti demokratian ja oikeusvaltion ylläpitämisen kannalta on tärkeää luoda toimivat oikeudelliset raamit tiedustelulle.<sup>123</sup> Tätä vaikeuttaa tiedustelun tiivis kytkeytyminen kansalliseen turvallisuuteen: käsitteeseen, joka sijoittuu sekä poliittiseen että oikeudelliseen ulottuvuuteen. Tiedustelu on salaista toimintaa, joka ei voi demokraattisessa oikeusvaltiossa tapahtua salaisissa organisaatioissa. Vapaassa yhteiskunnassa kansalaisten täytyy saada tietää, mitkä julkisen vallan organisaatiot harjoittavat tiedustelua ja millä edellytyksin, vaikka itse operatiivinen toiminta ja tiedustelutieto pysyvätkin salaisuuden verhon takana. Niiden valvonta tulee järjestää erityisin menettelyin, jotka eivät vaaranna tiedustelutoiminnan tarkoitusta ja tehokkuutta, mutta jotka kykenevät varmistamaan toiminnan lainmukaisuuden, suhteellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden.<sup>124</sup>

Tiedustelupalveluiden demokraattinen hallinta muutamaa salaisuutta koskevaa poikkeusta lukuun ottamatta rinnastettavissa siviili-sotilassuhteisiin (*civil-military relations, CMR*) ja tiedustelukykyä voidaankin verrata sotilasvoimaan.<sup>125</sup>

---

yhteiskunnissa Klass-ratkaisussa: koska demokraattisiin valtioihin kohdistuu yhä kehittyneemmän teknologian mahdollistamia uhkia vakoilun ja terrorismin muodossa, valtioiden on kyettävä vastaamaan näihin uhkiin omalla tiedustelutoiminnallaan. (Klass ja muut v. Saksa, 6.9.1978, kohta 48).

<sup>121</sup> Halawi 2021: 232.

<sup>122</sup> Caparini 2016: 8.

<sup>123</sup> Caparini 2016: 3.

<sup>124</sup> Bruneau 2001: 323–324; Born & Johnson 2005: 227–228.

<sup>125</sup> Boraz & Bruneau 2006: 30–31; Herman 1996: 2.

Vaikka siviilitiedustelussa on kyse siviiliviranomaisen suorittamasta toiminnasta, tiedustelun kokonaisuuden hahmottaminen CMR-linssin läpi tuo näkyväksi a) tiedustelupalveluiden erityisluonteen suhteessa muuhun hallintoon ja b) tiedustelupalveluiden tehokkaan siviilikontrollin arvon tiedustelun demokratisoitumisessa.<sup>126</sup>

Tiedustelun demokratisoitumiskehityksen kannalta tiedustelun kylmän sodan jälkeisessä muutoksessa on nostettava esiin ainakin kolme oikeudellisesti huomionarvoista, toisiinsa linkittyvää seikkaa: tiedustelun kohdekentän laajeneminen, uudet ennakkotiedon arvoa korostavat uhkat sekä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajan hälventyminen.

Ensinnäkin, tiedustelussa ei ole enää kyse yksinomaan toisiin valtiollisiin kohteisiin suuntautuvasta toiminnasta, vaan kohteisiin voi lukeutua monenlaisia ei-valtiollisia toimijoita, joiden katsotaan aiheuttavan uhkan kansalliselle turvallisuudelle tai valtion elintärkeille intresseille.<sup>127</sup> Demokratian kannalta riskinä on hallinnon etuoikeus tulkita, mitkä toimijat lukeutuvat niin sanottuihin uhkaaviin ei-valtiollisiin toimijoihin. Oikeudellisen kehityksen kannalta kohdekentän laajeneminen on tarkoittanut tiedustelun kohdistumista aiempaa suoremmin yksittäisiin ihmisiin ja ryhmiin, mikä luo jännitettä perus- ja ihmisoikeuksien ja tiedustelun välille.

Toiseksi, teknologian kehitys on johtanut uudenlaisiin kyberturvallisuuden haasteisiin, joihin varautuminen ja niiden torjunta usein edellyttää ennakoivaa ja oikea-aikaista reagointia.<sup>128</sup> Tällaisen reagoinnin mahdollistamisessa tiedustelutiedolla on suuri merkitys. Turvallisuussäätelyn on pysyttävä mukana teknologian kehityksessä, jotta kansallisen turvallisuuden suojaaminen pysyy tarpeellisella tasolla, mutta sama pätee myös perus- ja ihmisoikeuksien tulkinnan kehitykseen ja niiden kykyyn suojata yksilön vapautta ja rajoittaa hallinnon tehokkuutta.<sup>129</sup> Yksityisyydensuoja toimii hyvänä esimerkkinä yksittäiseen perus- ja ihmisoikeuteen kohdistuvasta kehityspaineesta.<sup>130</sup> Tilanne on muuttunut huomattavasti verrattuna käsitykseemme yksityisyydestä silloin, kun *Brandeis* ja *Warren* määrittelivät sen tarkoittavan ”oikeutta tulla jätetyksi rauhaan”.<sup>131</sup> Tietoja jaetaan uudenlaisilla tavoilla digitaalisten tietojärjestelmien, monikansallisten yritysten hallitsemien rekisterien ja palvelualustojen kautta. Toisin sanoen: jotta olemme pystyneet puhumaan yksityisyydestä, on tarvittu uusia termejä ja käsitteitä kuvaamaan sitä,

---

<sup>126</sup> Ks. Bruneau & Matei 2008: 912.

<sup>127</sup> Rathmell 2010: 96–98.

<sup>128</sup> HE 202/2017 vp, s. 8–12; HE 203/2017 vp, s. 6–12. Ks. Rudner 2013.

<sup>129</sup> Maus 1992: 309–316.

<sup>130</sup> Mathiesen 2014: 7–15; Nyst & Falchetta 2017: 105–107.

<sup>131</sup> Brandeis & Warren 1890. Ks. Mathiesen 2014: 4–7.



mitä yksityisyydellä tarkoitetaan. Tälle kehityskululle ei näytä olevan vaimentumassa lähitulevaisuudessa ottaen huomioon teknologian jatkuvan kehityksen mukanaan tuomat uudenlaiset oikeudelliset kysymykset. Nämä oikeudelliset kysymykset edellyttävät myös filosofista pohdintaa muun muassa siitä, minkälaiset ”tietofragmentit” luetaan yksityisyyden piiriin ja millaisin ehdoin ja kuinka tiedon omistajuus tullaan määrittelemään.

Kolmanneksi, sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajan hälventyminen on osittain seurausta terrori-iskujen uhkan aiheuttamasta turvallistumisretoriikan kiihtymisestä kansallisen turvallisuuden diskurssissa ja digitalisaatiosta sekä sen seurauksena voimistuneesta valtion kriittisten toimintojen verkostoitumisesta.<sup>132</sup> Vanhan sisäinen/ulkoisen turvallisuus -jaottelun piirteitä on vielä havaittavissa etenkin sotilastiedustelussa, jossa perinteisen, kylmän sodan aikaisen (sotilas)tiedustelun painopisteet, sotilaalliset uhkat ja valtion kriittisiin toimintoihin kohdistuvat vakavat uhkat, ovat edelleen keskeisessä asemassa.<sup>133</sup> Tästä huolimatta rajanveto sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välillä ei ole koskaan ollut yhtä häilyvä, ja se asettaa omia haasteitaan turvallisuutta koskevalle oikeudelliselle sääntelylle.<sup>134</sup>

Tiedustelun ominaispiirteisiin kuuluva *salaisuuden verho* (*veil of secrecy*) on tarpeellinen operatiivisten salaisuuksien ja tiedustelumenetelmien ja -taktiikoiden suojaamiseksi. Erilaiset *need-to-know*-asetelmat ja valtiosalaisuudet ovat olleet osa demokraattisiakin hallintoja niiden alusta asti, mutta salaisuuden verho edellyttää tarkempaa tarkastelua kuin mitä sen yksinkertainen niputtaminen edellä mainittujen käsitteiden joukkoon tarjoaisi. Yhtenä keskeisenä ongelmana tiedustelun vastuullisuuden kehityksessä on sen tuoreus hallinnon kentällä.<sup>135</sup> Demokraatisoitumiseen kuuluu vastuullisuuden ja läpinäkyvyyden yhdistäminen tiedusteluun. Tämän tavoitteen täyttymisen suurimpana esteenä toimii salaisuuden verho. Demokraattisten oikeusvaltioiden onkin löydettävä tasapaino. Salaisuuden verhon kaventamisen työkaluna toimii tiedustelun oikeudellistuminen, eli oikeudellisen sääntelyn luominen asettamaan standardeja ja valvontaa. Tiedustelun oikeudellistumisessa vaarana on se, että tiedustelusääntely luo legitimitetin harhan, mahdollistaen tiedustelupalvelujen omavaltaisen toiminnan illusorisen legitimitetin savuverhon takana. Legitimitetin harha voi toteutua monista syistä, kuten tiedustelun valvojien kokemattomuudesta tai tiedustelupalveluiden toteuttaman ulkoisen valvontajärjestelmän haltuunotosta johtuen. Näissä tilanteissa valvonnan kohde, tiedusteluviranomaiset, pääsevät vaikuttamaan ei-hyväksyttävillä tavoilla itseensä kohdistuvaan valvontaan.<sup>136</sup>

<sup>132</sup> Cameron 2000: 39–40.

<sup>133</sup> Lohse & Viitanen 2019: 43–44; HE 203/2017 vp, s. 183; PuVM 9/2018 vp, s. 29–30.

<sup>134</sup> Ks. Lohse 2013: 347.

<sup>135</sup> Teirilä & Nykänen 2016: 280; Civiletti 1980: 887–888.

<sup>136</sup> Andregg & Gill 2014: 489.

Lähestymistavassa tiedusteluun ja vakoiluun on historiallisesti vallinnut kaksi vastakkaisista näkemystä, realismi ja idealismi. Realismi hyväksyy vallitsevan asiantilan, jossa valtiollisiin kohteisiin kohdistuva tiedustelu nähdään välttämättömänä tarpeena ja samanlainen välttämättömyyden toteaminen voidaan ulottaa myös muihin kansallista turvallisuutta vaarantaviin uhkiin.<sup>137</sup> Realismin pohjalla näyttää siis vallitsevan eräänlainen *realpolitik-perusta*, jossa tiedustelu ja vakoilu ovat välttämättä tarpeellisia oman valtion ja sen kansalaisten turvaamiseksi.<sup>138</sup> Sen sijaan idealismin perustana on halu rajoittaa tiedustelun ja vakoilun käyttö niin minimaaliseksi kuin mahdollista. Idealismin kehyksessä tiedustelun turvallisuuden paradoksissa tiedustelun aiheuttama turvattomuus on kokonaisuutena voimakkaampaa kuin sen tuottama turvallisuus. Demokraattiset valtiot länsimaissa ovat vuosikymmenten ajan tasapainoilleet näiden realismin ja idealismin välillä yrittäen sopeuttaa perus- ja ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltion vaatimukset tiedustelun salaisen luonteen kanssa. Tämä tasapainottelu ja näkökulman valinta ei kuitenkaan tapahdu tyhjiössä, koska tiedustelu on sidoksissa konkreettisiin muutoksiin ja tapahtumiin niin kansallisessa kuin kansainvälisessä turvallisuusympäristössä. Syyskuun 11. päivän terrori-iskut Yhdysvalloissa vuonna 2001 järkyttivät tiedustelun realismin ja idealismin tasapainoa, sillä iskujen myötä konkreettisoitunut uhka toi laajemmille tiedusteluvaltuuksille ainakin hetkellisesti suuremman hyväksynnän ja legitimaation länsimaissa yhteiskunnissa. 9/11 terrori-iskujen voidaankin katsoa muodostuneen kulminaatiopisteeksi tiedustelun kylmän sodan lopusta alkaneessa muodonmuutoksessa valtiollisiin kohteisiin keskittyneestä tiedustelusta kohti laajempaan kohdevalikoimaan kohdistuvaa toimintaa. Samalla tämä kehityssuunta tarkoitti aiempaa tunkeilevimpien tiedustelumenetelmien käytön yleistymistä, mikä yhdessä tiedustelun kohteiden viitekehyksen laajenemisen kanssa alkoi korostaa tiedustelun jännitteistä suhdetta perus- ja ihmisoikeuksiin, demokratiaan ja oikeusvaltiollisiin periaatteisiin.<sup>139</sup>

Voimistuneiden perus- ja ihmisoikeuskytkentöjen lisäksi tiedustelun hyväksyttävien kohteiden kirjon laajeneminen on tarkoittanut tiedustelun politisoitumisen riskin kasvua. Mitä useampia kohdetyyppejä pidetään hyväksyttävänä, sitä matalammaksi kynnys kohdistaa tiedustelua hallinnon – ei valtion – intressejä uhkaaviin tahoihin voi muuttua ja tiedustelun poliittisen ohjauksen riski – tiedostettuna tai tiedostamattomana – kasvaa. Ideaalitalanteessa tiedustelun tuottama tiedustelutuote on objektiivinen suhteessa siihen, mitä asiakas (hallinto) mahdollisesti haluaisi kuulla. Tiedustelun tuottaman tiedon ei siis ole tarkoitus ohjata tai tukea

---

<sup>137</sup> Herman 2002: 228.

<sup>138</sup> Ks. Sulmasy & Yoo 2007: 628. Realpolitik-käsitteen modernista perustasta, ks. Emery 1915: 450–452.

<sup>139</sup> Herman 2002: 228, 230, 232.

tietynlaisia poliittisia tahtotiloja tai suositella tiettyjä poliittisia päätöksiä.<sup>140</sup> Tämä näkökohta oli myös esillä Irakin sotaan johtaneen tiedusteluepäonnistumisen analyysissä.<sup>141</sup>

Tiedustelua koskeva kansainvälinen normisto on kehittynyt hitaasti. Diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen mukaan diplomatian tarkoitus on tiedon kerääminen laillisin keinoin. Rauhanajan vakoilu ja tiedustelu – diplomatian epäviralliset ja salaiset jatkeet – ovat tämän määritelmän puitteissa kyseenalaista, harmaalle alueella jäävää toimintaa.<sup>142</sup> Esimerkkeinä kansainvälisen sääntelyn kannalta haasteellisesta tiedustelutoiminnasta toimivat vakoilulentojen ja sukellusveneiden käytön toisen valtion aluevesillä aiheuttamat alueellisen koskemattomuuden loukkaukset.<sup>143</sup> Siinä missä edellä mainituissa tapauksissa on kyse nimenomaan rauhanaikaisesta tiedustelusta, Geneven sopimuksilla luotiin sodan aikaisen tiedustelun säännöt kansallisvaltioille.<sup>144</sup> Myös muita projekteja tiedustelun kansainvälisen normiston luomiseksi voidaan osoittaa. Ottawan periaatteet ovat yleisiä terrorismin torjunnan ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen yhteensovittamista koskevien periaatteiden kokoelma, jonka taustalla on ihmisoikeuksien ja terrorismin asiantuntijoista koottu joukko.<sup>145</sup> Tshwanen periaatteet ovat niin ikään kansainvälisen asiantuntijajoukon yhteistyön tuloksena syntynyt tiedustelun valvontaa koskevien periaatteiden kokoelma.<sup>146</sup>

### 2.1.2 Tiedustelu ja tietokontrolli

Tiedonhankinnan prosessit ovat demokratian kannalta keskeinen elementti tiedustelutoiminnassa, sillä ne tuovat esiin tietokontrollin<sup>147</sup>, eli kysymyksen siitä, kenellä on pääsy tietoon ja milloin. Käsitteelle läheisen verrokin voi paikantaa kybernetiikan puolelta, jossa ollaan kiinnostuneita siitä, miten tieto voi säilyttää tai

---

<sup>140</sup> Teirilä 2015: 217; Herman 2005: 6.

<sup>141</sup> Fingar 2011: 89–106. Ks. Gill 2005: 28–29.

<sup>142</sup> Diplomaattisia suhteita koskeva Wienin yleissopimus (1961), SopS 4/1970.

<sup>143</sup> Herman 2002: 230.

<sup>144</sup> Geneven sopimukset vuodelta 1949 ja lisäpöytäkirja I vuodelta 1977, saatavissa englanniksi <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/geneva-conventions-1949additional-protocols-and-their-commentaries> (haettu 7.9.2023).

<sup>145</sup> Ottawan periaatteet (Ottawa Principles on Anti-Terrorism and Human Rights) 8.2.2007, saatavissa <https://www.refworld.org/docid/470e0e642.html> (haettu 7.9.2023).

<sup>146</sup> Tshwanen periaatteet (Global Principles on National Security and the Right to Information) 12.6.2013, saatavissa <https://icj2.wpenginepowered.com/wp-content/uploads/2013/06/Global-Principles-on-National-Security-and-the-Right-to-Information-Tshwane-Principles-June-2013.pdf> (haettu 7.9.2023).

<sup>147</sup> Alkuperäisessä lähdeaineistossa termi on *information control*, mutta katson tietokontrollin käännökseenä kuvaavan paremmin tarkoitettua sisältöä suomeksi kuin informaatikontrolli, joka viittaisi rajatumpaan käsitteeseen kuin tieto.

muokata tavoiteorientoitunutta järjestelmää.<sup>148</sup> Vertauksessa siis hallinto muodostaa tavoiteorientoituneen järjestelmän ja tiedustelutieto edustaa sitä muokkavaa tietoa. *Richard Wilsnack* on erotellut neljä tietokontrollin prosessia: tiedonkeruu, tiedon arviointi, tiedon jakaminen (*persuasion*) ja salaisuus. Salaisuus on kiinteästi linkittynyt tiedon jakamiseen ja sen päätehtävänä on estää tiettyjen henkilöiden tai ryhmien pääsy tietoon. Salaisuus läpäisee kaikki tiedustelusyklin vaiheet. Myös avointen lähteiden tiedustelu sisältää salaisuuden elementin, koska kerätty tieto muuttuu salaiseksi sen edetessä analyysivaiheeseen tiedusteluorganisaatiossa. Tiedustelussa salaisuuden vaatimus syntyy tarpeesta suojella tiedustelun lähteitä ja tiedustelumenetelmiä. Kuitenkin aina *Max Weberistä* lähtien hallinnon tutkimuksessa on tunnettu, että salaisuus tarjoaa myös vallan välineen valtion viranomaisille minimoida niihin kohdistuvaa ulkoista valvontaa.<sup>149</sup> Tiedustelun salaisuuden verho on siis olennainen osa tiedusteluun liittyvää tietokontrollia, joka auttaa myös hahmottelemaan osaa tiedustelun valvontaan liittyvästä ongelmallisuudesta.

Tietokontrollin puolustusulottuvuuden muodostavat arviointi ja salaisuus, jotka ovat dialektisessa suhteessa tiedonkeruun ja tiedon jakamisen muodostamaan offensiiviseen valtaulottuvuuteen. Päätös jakaa tiedustelutietoa eteenpäin aiheuttaa valtaseuraamuksia, koska tieto on resurssi, joka tukee vallan eri muotoja. Tiedustelutiedon tarkoitus on tukea poliittista päätöksentekoa.<sup>150</sup> Samalla se antaa toimeenpanovalle tietoon perustuvaa valtaa, sillä vain se on kykeneväinen arvioimaan kansallisen turvallisuuden tilannetta kaikella mahdollisella tiedolla varustettuna. Se tarkoittaa, että tavanomainen toimeenpanovallan vastuullisuus parlamentille on poissa.<sup>151</sup>

*Francis Baconia* mukaillen tieto on valtaa ja tiedustelu on tällöin nähtävä vallan muotona, riippumatta siitä, pitääkö tiedustelun asiakas tuotettua tiedustelutietoa uskottavana tai ei. *Marrin* on tarjonnut vastakkaisen mielenpiteen, todeten, että tieto itsessään on voimatonta. *Ronald Dahlin* analyysin mukaisesti valta sisältää kyvyn muuttaa toisen käyttäytymistä siten, että toinen osapuoli toimii toisin kuin olisi toiminut muuten. *Peter Gillin* mukaan tämä vallan analyysi kärsii siitä, että se olettaa vallan olevan muuttumaton summa. Jos osapuoli A tietää osapuolen B valmistautuvan vahingoittamaan A:ta, A pystyy varautumaan B:n aggressioon vaikka olisikin kykenemätön pysäyttämään B:n. Gillin huomio palautuu *odotettujen reaktioiden lakiin*, jonka mukaan osapuoli A voi toimia tietyllä tavalla perustuen siihen, miten A olettaa B:n reagoivan. Tämä tarkoittaa, että tiedon jakaminen

---

<sup>148</sup> Gill 2018: 576.

<sup>149</sup> Gill 2018: 576–577; Wilsnack 1980.

<sup>150</sup> Gill 2018: 577.

<sup>151</sup> Cameron 2000: 30–31.

ei välttämättä ole edes tarpeen, jotta tiedolla voi olla konkreettinen vaikutus. A:n käytökseen voi merkittävällä tavalla vaikuttaa se, miten A näkee B:n tiedon ja voiman kapasiteetin. Gillin Baconiin rinnastuvan valtakäsityksen ja Dahlin ja Marinin käsityksen ero perustuu kahteen poikkeavaan teoreettiseen näkemykseen vallasta. Jälkimmäisenä mainittujen näkemys on suvereeni näkemys vallasta, jonka perustana on toimijan kyky toteuttaa muutoksia ympäristöönsä valtateknikoilla. Gillin näkemys taas perustuu valtaan ei-keskittyneenä käsitteenä, jossa valta voi saada aikaan muutoksia tai tukahduttaa tekoja ja on tällöin nähtävä ei-nolla tai vaihtelevana summana.<sup>152</sup>

Ideaalissa tilanteessa tiedustelutieto informoi poliittisia päättäjiä ja hallintoa parhaan toimintalinjan valinnassa, mutta käytännössä tämän toteuttamista vaikeuttaa se, että hallinnon halu toimia syntyy ennen tiedonhakua. Tällöin kerätyn tiedon arvo mitataan siinä, miten se tukee jo ennalta poliittisin perustein valittua toimintalinjaa, mikä kasvattaa tiedustelun politisoitumisen riskiä merkittävästi ja vastaavasti heikentää tiedustelun tehokkuutta. Kysymys on siitä, käytetäänkö tiedustelua päätöksenteon valistamiseen vai tukemiseen. Suuret poliittiset linjat tietenkin aina ohjaavat tiedustelutoimintaa, ja niihin tulee demokraattisessa valtiossa kuulua sitoutuminen perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen.<sup>153</sup> Koska tiedustelu tuottaa tietoa sotilaalliseen ja poliittiseen päätöksentekoon, sillä on vaikutus siihen, miten turvallisuuskysymykset hahmotetaan ja miten hallinto toteuttaa sen ulko- ja turvallisuuspoliittisia päämääriä.<sup>154</sup> Normatiivinen työnjako tiedusteluviranomaisten ja toimeenpanovallan poliittisten päättäjien välillä on lähtökohtaisesti selkeä ja muun julkisen hallinnon työnjaon mukainen. Tiedusteluviranomaisten, kuten muidenkin hallinnon virkamiesten, tehtävä on tuottaa objektiivista tietoa ja faktoja päätöksenprosessiin vaalein valittujen poliitikkojen vastassa arvoista ja ideoinnista.<sup>155</sup>

Oli kyse demokraattisesta tai ei-demokraattisesta valtiosta, tiedustelu kytkeytyy välttämättä politiikkaan. Tiedustelupalvelut ovat osa valtion hallintoa ja toimeenpanovaltaa ja tiedustelutiedon kerääminen on yhteydessä hallinnon poliittisiin tavoitteisiin ja ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Tässä suhteessa siis kaiken tiedustelun voidaan väittää olevan politisoitunutta.<sup>156</sup> Kansallisen turvallisuuden käsitteen juuret ovat politiikassa, joten yhteys tiedustelun ja politiikan välillä on luonnollinen. Puhuttaessa politisoituneesta tiedustelusta tarkoitetaan useimmiten kuitenkin tiedustelua, jossa poliittisen ulottuvuuden vaikutus on noussut niin merkittäväksi, että se heikentää tiedustelun vastuullisuutta, legitimizeettiä ja valvontaa.

---

<sup>152</sup> Gill 2018: 578; Marrin 2007: 827–828; Dahl 1957: 202–203.

<sup>153</sup> Gill 2018: 578.

<sup>154</sup> Eriksson 2018: 554.

<sup>155</sup> Eriksson 2018: 557.

<sup>156</sup> Gill 2005: 12.

Politisoitunut tiedustelu voi olla teknisesti lainmukaista, mutta legitimizeetin ja demokraattisen hyväksyttävyyden ohella politisoituminen voi vaarantaa myös tiedustelun tehokkuuden, koska poliittisten intressien vaikutus voi lamaannuttaa tai ohjata päätöksentekoa tiedusteluyhteisön sisällä.<sup>157</sup>

### 2.1.3 Tiedustelun demokratisoituminen

Tiedustelun demokratisoitumisella on kaksi selkeää vaikutusta. Ensinnäkin sen seurauksena salaisuuden verho ei ole yhtä läpipääsemätön kuin ennen. Toiseksi, itsenäinen ulkoinen valvonta muuttuu mahdolliseksi. Edellä mainitut seikat vaikuttavat myös siihen, että tiedusteluun liittyvät asiat ovat ylipäänsä aikaisempaan verrattuna avoimempia julkiselle keskustelulle ja media kykenee saamaan tietoa tiedustelupalveluiden toiminnasta. Demokraattisissa valtioissa hallinto jakautuu vaaleilla valittuihin poliittisiin päättäjiin ja virkoihinsa nimitettyihin virkamiehiin. Tiedustelupalveluiden erityisestä luonteesta huolimatta niiden henkilöstö on osa normaalia byrokratiaa ja tiedusteluviranomaisten ammattimaista lähestymistapaa ohjaavat rationaaliset, eivät poliittiset, vaikuttimet. Demokraattisessa oikeusvaltiossa tiedustelu toimii politiikan suunnittelun ja toteutuksen työkaluna, tukien päätöksentekoa tiedustelutiedolla. Vaikka tässä tehtävässään tiedustelun riskit demokralialle pysyvät kontrolloituina, muuhun julkiseen hallintoon verrattuna se säilyy edelleen merkittävästi salaisempana johtuen salaisuuden verhon vaikutuksesta.<sup>158</sup> Tiedustelun riskit demokralialle käyvät helpoiten ilmi tarkastelemalla tiedustelun roolia epädemokraattisissa valtioissa.

Autoritaarisissa ja totalitaarisissa poliittisissa järjestelmissä tiedustelu- ja turvallisuuspalvelujen ensisijainen tehtävä on hallinnon aseman säilyttäminen ja poliittisen opposition vaimentaminen. Tällaisissa valtioissa tiedustelupalvelut operoivat usein suoraan hallitsevan puolueen tai sotilasjohdon alaisuudessa, autonomisena saarekkeena ja irrallaan muusta hallinnosta ja minkäänlaisen itsenäisen valvonnan alaisuudesta. Autokratiassa raja valtion intressien ja hallinnon intressien välillä hämärtyy usein olemattomaksi, mikä johtaa kansallisen turvallisuuden väärityneeseen tulkintaan. Demokratiassa kansallisen turvallisuuden uhkien tulee aidosti kohdistua valtion ja yhteiskunnan kriittisiin toimintoihin ja intresseihin, joihin lukeutuu myös vapaan poliittisen järjestelmän ja kansalaisyhteiskunnan

---

<sup>157</sup> Ks. Fingar 2011: 44–45. *Fingar* kritisoi kirjoittajia, jotka varoittavat tiedustelupalveluita ajautumasta liian lähelle poliittisia päätöksentekijöitä. Fingarin mukaan ajatus varoituksen taustalla on oikea, mutta sen ilmaisu on liian väljä. Kuinka lähellä on liian lähellä, kun tiedustelupalveluiden tehokas toiminta vaatii läheistä yhteyttä asiakkaan ja tiedustelupalvelun välillä? Demokratioissa riskinä onkin pikemmin päättäjien ja valvojien tuleminen kaapatuksi tiedusteluyhteisöön. Politisoituminen, tai tarkemmin sanottuna yli-politisoituminen, on kuitenkin myös varteenotettava riski.

<sup>158</sup> Gill 2005: 12–13.

toiminta. Tiedustelupalvelujen tulee myös olla valvontaelimien tarkkailun kohteena niiden tehokkuuden, vaikuttavuuden ja toiminnan lainmukaisuuden varmistamiseksi.<sup>159</sup> Tiedustelua koskeva oikeudellinen sääntely on siten sen demokratisoitumisen perusedellytys, mutta sääntelyn tavoitteiden toteutuminen on vielä tärkeämpää. Tiedustelusääntelyn analyysissä on siis keskeistä tunnistaa ja arvioida mahdollisia heikkoja kohtia tai katvealueita sääntelyssä. Aina näiden heikkouksien paikkaaminen ei ole mahdollista sääntelyn avulla, vaan esimerkiksi valvontaelimien motivaatio ja halukkuus hyödyntää sääntelyn niille tarjoamia työkaluja on keskeistä.<sup>160</sup> Sääntelyn yhtenä tehtävänä on siten mahdollistaa valvonnan itsenäisyys ja tehokkuus.

Tiedustelun oikeudellistuminen sisältää useita elementtejä, joiden lähtökohtana toimii tiedustelun institutionalisoituminen, eli tiedustelupalveluiden osoittaminen julkisesti lainsäädännön puitteissa. Lisäksi oikeudellistuneen tiedustelun peruselementtejä ovat tiedusteluviranomaisten toimivaltaa ja tiedustelumenetelmiä koskeva sääntely sekä tiedustelun valvontajärjestelmää koskeva sääntely. Paine tiedustelun oikeudelliseen kontrolliin kumpuaa tarpeesta yhteensovittaa sille ominaiset piirteet demokraattisen oikeusvaltion vaatimusten kanssa: tiedustelu sisältää demokratian ja perus- ja ihmisoikeuksien kannalta haastavaa vallankäyttöä esimerkiksi sen vaatiman salaisuuden ja uhkaperusteisen päätöksenteon vuoksi.<sup>161</sup> Siinä missä poliisin salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö on sidoksissa rikosperusteisuuteen, tiedustelutoiminnalta puuttuu vastaava konkreettisiin tosiasioihin perustuva oikeutus salaisten toimien kohdistamiselle yksilöön tai ryhmään.<sup>162</sup>

Tiedustelun ongelmallisuudesta huolimatta lähes kaikilla länsimaisilla demokraatioilla on omat tiedustelupalvelunsa ja käytännössä kaikki hyödyntävät tiedustelutietoa valtiojohdon ja turvallisuusviranomaisten päätöksenteon tukena, oli tiedustelutieto sitten valtion omien tiedustelu- tai turvallisuuspalveluiden keräämää tai kansainvälisen yhteistyön kautta hankittua.<sup>163</sup> Tässä mielessä oikeudellistumiskihitystä on pidettävä positiivisena kehityssuuntana, koska sen myötä tiedustelu siirtyy pois oikeudelliselta katvealueelta, jossa se on historian valossa perinteisesti ollut katseelta – ja valvonnalta – piilossa.

---

<sup>159</sup> Andregg & Gill 2014: 489.

<sup>160</sup> Widlund 2023: 90–91.

<sup>161</sup> Viljanen 2018: 1–3.

<sup>162</sup> HE 198/2017 vp, s. 34. PL 10.4 §:ään sisällytetty uusi rajoitusperuste ”...tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta” irtautui rikosperusteista toiminnasta, luoden perustan tiedustelutoiminnan sääntelylle.

<sup>163</sup> Ks. Matei & Halladay 2019: 1–2.

## 2.2 Tiedustelun oikeudellistuminen Suomessa

### 2.2.1 Tausta

Tiedustelun ja tiedustelupalvelujen asema ja maine eri länsimaisissa demokratioidissa on riippuvainen kontekstuaalisista tekijöistä, kuten historiallisista tai maantieteellisistä seikoista, jotka vaikuttavat siihen, miten muun muassa kansalaiset, media ja poliitikot suhtautuvat tiedustelupalvelujen rooliin ja luotettavuuteen. Samat kontekstuaaliset tekijät vaikuttavat myös tiedusteluyhteisön kuvaan itsestään. Esimerkiksi Saksassa historialliset kokemukset Natsi-Saksan Gestapon ja Itä-Saksan Stasin osalta ovat johtaneet korkeampaan epäluottamukseen tiedustelupalveluita kohtaan kuin monissa muissa länsimaissa. Korkeampi epäluottamus nostaa legitimaation kynnystä, mikä näkyy esimerkiksi siinä, että kansalaiset ovat vaativampia ja kriittisempiä tiedustelun valvontaa kohtaan.<sup>164</sup>

Tiedustelun melko hidasta oikeudellistumista ja sen myötä tiedustelun oikeudellista kehitystä Suomessa selittävät useat tekijät, joiden keskinäisestä painoarvosta vallitsee erilaisia mielipiteitä. Suomen geopoliittinen asema ja poliittiset linjaukset kylmän sodan aikana (*suomettuminen*) todennäköisesti vaikuttivat osaltaan varovaisen ja vaimennetun tiedusteluperinteen säilymiseen vielä kylmän sodan jälkeenkin. Näin on varsinkin, kun otetaan huomioon toimintakulttuureille tavanomaisen hitaan muutostahdin, jota voidaan verrata oikeuden syvärakenteen verkkaiseen muutokseen.<sup>165</sup> Jos siis katsotaan, että kontekstuaalisten tekijöiden vaikutus on Suomessa suuntautunut ensi sijaisesti poliittisiin päättäjiin ja heidän poliittiseen haluttomuuteen tuoda tiedustelu näkyvämmäksi, on selvää, että tämä on vaikuttanut suoraan tiedustelusääntelyyn ja haluun säännellä tiedustelusta, sillä tiedustelusääntely välttämättä tuo tiedustelua esiin varjoista.

Tiedustelulainsäädännön luomisen tarve perustui Suomen kyberturvallisuusstrategiassa tehtyihin havaintoihin tarpeesta kehittää Suomen kyberpuolustuskykyä turvallisuusympäristössä tapahtuneista muutoksista johtuen. Uhkien kehitys, ja valtioiden omaksumat strategiat ja keinot niiden torjuntaan, ovat hämärtänyt ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden rajaa, samalla valtion toimintojen sisäinen keskinäisriippuvuus on kasvanut. Vihamielisten toimijoiden on teknologian kehityksen myötä helpompi suunnitella ja toteuttaa iskuja yhteiskunnan kriittisiin rakenteisiin melko vähäisinkin resurssein.<sup>166</sup>

---

<sup>164</sup> Wegge 2017: 694; Hegemann 2018: 177; Ross 2007: 503–504, 522–523.

<sup>165</sup> Forsberg & Pesu 2016.

<sup>166</sup> Lohse & Viitanen 2019: 18; HE 202/2017 vp, s. 9–10; HaVM 30/2018 vp, s. 9. Ks. Valtioneuvoston periaatepäätös 24.1.2013, s. 1–2.



Ennen tiedustelulainsäädännön voimaantuloa suojelupoliisi oli tehtäväkuvaltaan turvallisuuspoliisi, jonka toiminta ulkomailla oli rajallista, etenkin tiedustelun osalta puuttuvan lakisääteisen toimivallan vuoksi. Tästä johtuen suojelupoliisin tiedustelutoiminta oli riippuvaista avointen lähteiden tiedustelusta ja kansainvälistä tiedusteluyhteistyöstä. Tiedustelulainsäädäntö muutti suojelupoliisin tehtäväkuvaan lisäksi siihen siviilitiedustelupalvelulle ominaiset tehtävät, siirtäen samalla suojelupoliisia organisaationa selkeästi kohti siviilitiedustelupalvelua. Aivan täysiveriseksi tiedustelupalveluksi suojelupoliisia ei voi kuitenkaan ainakaan tässä vaiheessa kutsua johtuen sillä edelleen olevasta, lain poliisin hallinnosta (110/1992, PolHall) 1.4 §:ään perustuvasta poliisiyksikön asemasta.<sup>167</sup> PolHall 10 § (muutossäädös 860/2015) määrittelee suojelupoliisin tehtäviksi tietojen hankkimisen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja valtio- tai yhteiskuntajärjestyttä tai ulkoista tai sisäistä turvallisuutta uhkaavien hankkeiden, rikoksien ja toimintojen havaitsemisen, estämisen ja paljastamisen (terrorismintorjunta ja vastatiedustelu). Lisäksi suojelupoliisin tulee ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavan toiminnan havaitsemiseksi ja estämiseksi (turvallisuusselvitykset ja ennaltaehkäisevä turvallisuustyö).<sup>168</sup> Selkeä rajanveto poliisin salaisen tiedonhankinnan ja uhkaperusteisen tiedustelun välillä on kuitenkin välttämätön osa demokratoitua tiedustelua. Suojelupoliisin kohdalla tämä tarkoitti sen esitutkinta- ja pakkokeinotoimivaltuuksien poistamista reaktiona sen uusien tiedusteluvaltuuksien lisäämiseen. Tämä rajanveto on keskeinen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta, sillä turvallisuuspoliisin ja tiedustelupalvelun toimivaltuuksien päällekkäisyys vaarantaisi muun muassa oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutumisen.<sup>169</sup>

Palomuurisääntelyn tarkoituksena on rajoittaa tiedustelutiedon luovuttamista toisella viranomaiselle muuhun kuin sen alkuperäiseen käyttötarkoitukseen.<sup>170</sup> Kun kyseessä on viranomainen, jolla on samanaikaisesti tiedustelupalvelun ja poliisiviranomaisen valtuuksia, riski siitä, että tiedustelutietoa käytetään rikostorjunnan tarkoituksiin kasvaa. Suomen tiedustelulainsäädännössä palomuurisäännöksenä toimii Poll 5 a luvun 44 § koskien siviilitiedustelussa saadun tiedon luovuttamista rikostorjuntaan ja sotilastiedustelun osalta palomuurisääntely on paikannettavissa SotTiedL 79 ja 80 §:stä.<sup>171</sup>

Siviilitiedustelun tehtävänä on suojata kansallista turvallisuutta tukemalla valtiojohdon päätöksentekoa tiedustelutiedolla ja tukea muita valtion viranomaisia kansalliseen turvallisuuteen kytkeytyvissä asioissa. Sotilastiedustelua toteuttavat

---

<sup>167</sup> Koivula 2020: 1.

<sup>168</sup> Lohse & Viitanen 2019: 51–52.

<sup>169</sup> HE 202/2017 vp, s. 1.

<sup>170</sup> Tiedusteluvallontavaltuutetun kertomus 2019: 23–24; HaVM 35/2022 vp, s. 12.

<sup>171</sup> Ks. EOAK 289/2021: 8–10.

sotilasorganisaatiot ja sen tehtävänä on tarkkailla valtion kansainvälistä turvallisuusympäristöä ja tukea tiedustelutiedolla valtion sotilasjohtoa ja poliittista johtoa strategisessa päätöksenteossa varsinkin kriisitilanteissa tai sotatilassa.<sup>172</sup> Tiedustelupalvelut toteuttavat kansallista turvallisuutta palvelevaa tehtäväänsä myös jo pelkän olemassaolonsa avulla. Tiedustelun ja vallan analyysissä havaitun perusteella jo pelkkä tiedustelupalveluiden olemassaolo luo potentiaalisen puolustuksellisen pelotevaikutteen, joka vähentää valtioon kohdistuvia vihamielisiä toimia muiden valtioiden tiedustelupalveluiden tai ei-valtiollisten toimijoiden toimesta. Samalla tiedustelukyvyyden osoittaminen vahvistaa valtion asemaa liittolaisten silmissä.<sup>173</sup>

Arvioitaessa tiedustelun lakiperustan tarvetta, argumentaatio ja päätöksenteko tapahtuvat pääasiassa poliittisessa ulottuvuudessa (esimerkiksi turvallisuuspoliittiset arvioinnit ja selvitykset). Kun tiedustelulainsäädäntö on luotu, tiedustelusta tulee myös oikeudellinen käsite, eli sen oikeudellistuminen on saavuttanut tietyllä tapaa lakipisteensä. Tällöin tiedustelusta on mahdollista käydä oikeudellista keskustelua.<sup>174</sup> Samalla tiedustelu asettuu selkeästi erilleen esimerkiksi rikostorjunnasta. Raja sodankäynnin ja rikostorjunnan välillä kuitenkin herkästi muuttuu häilyväksi, kun terrorismin torjunnassa käytetään sodankäynnin retoriikkaa.<sup>175</sup> Tästä syystä tiedustelulainsäädännön on kyettävä tekemään selkeä rajanveto tiedustelumenetelmien käytön perusteiden ja rikostiedustelun menetelmien käytön perusteiden välille. Suomessa tätä tarvetta korostaa siviilitiedustelun menetelmäsäännöksiensijoittaminen poliisilakiin (PoL 5 a luku) niiden ”sukulaismenetelmien”, eli salaisen tiedonhankinnan menetelmien kanssa (PoL 5 luku).

Tiedustelupalvelujen legitimitettiin demokraattisessa järjestelmässä tarkoittaa, että ne toimivat tehokkaasti, vaikuttavasti, ovat itsenäisen ulkoisen ja sisäisen valvonnan alaisia ja toimivat poliittisten linjausten puitteissa. Legitimitettiin tarkoittaa, että enemmistö kansalaisista hyväksyy tiedustelupalvelujen toiminnan ja luottaa tiedusteluviranomaisten toimivan laillisuuden puitteissa ja mahdollisimman objektiivisesti ilman sopimattomia poliittisia vaikutteita.<sup>176</sup> Legitimitettiin kuuluu myös se, että tiedustelupalveluiden luotetaan toimivan hallinnon alaisuudessa,

---

<sup>172</sup> Lohse & Viitanen 2019: 39; Puolustusministeriö 2015: 20.

<sup>173</sup> Sulmasy & Yoo 2007: 633.

<sup>174</sup> Suomen kaltaisessa länsimaisessa demokratiassa tiedusteluvaltuuksien laajuus on lähtöpiste oikeuden ja tiedustelun välisessä suhteessa. Jotkin tiedustelun muodot, kuten avointen lähteiden tiedustelu, eivät välttämättä luo tarvetta lakiperustalle, mutta kun menetelmiä käytetään salaiseen tiedonhankintaan ja ne risteävät perus- ja ihmisoikeuksien kanssa, lakiperusta muuttuu tarpeelliseksi. Perusta tälle voidaan paikantaa EIS 8 artiklasta ja sen tulkinnasta.

<sup>175</sup> Lindstedt 2007: 1008–1010.

<sup>176</sup> Caparini 2016: 3.

eli että hallinto, erityisesti asianmukaiset ministeriöt, kykenevät kohdistamaan niihin tarpeellista valvontaa ja ohjausta.

### 2.2.2 Tiedustelun normisto Suomessa

Valtioneuvoston periaatepäätös 24.1.2013, Suomen kyberturvallisuusstrategia, toimi lähtöpisteenä tiedustelulainsäädännön synnylle. Strategiassa katsottiin tarpeelliseksi kehittää tiedusteluominaisuuksia niin poliisitoiminnassa kuin puolustusvoimien toiminnassa kyberuhkien torjunnan edistämiseksi.<sup>177</sup> Lainsäädännön esivalmistelu lähti liikkeelle, kun sisäministeriö ja puolustusministeriö asettivat tahoillaan työryhmät valmistelemaan ehdotuksia siviili- ja sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.<sup>178</sup> Näiden lisäksi oikeusministeriö asetti kaksi työryhmää, perustuslakisääntelyn tarkistamistyöryhmän ja tiedustelutoiminnan valvontatyöryhmän, selvittämään luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan tarkistamisen tarvetta tiedustelulainsäädännön kannalta ja valmistelemaan tarvittavaa valvontajärjestelmää tiedustelutoiminnalle.<sup>179</sup> Lisäksi eduskunnan pääsihteerin asettama tiedustelun parlamentaarinen valvonta -työryhmä alkoi valmistelemaan tiedustelun valvontajärjestelmään liittyvien eduskuntaa koskevia säädöksiä.<sup>180</sup> Lainsäädännön jatkovalmistelussa huomioitiin työryhmämietinnöistä annetut lausunnot.<sup>181</sup>

Tiedustelulainsäädännön eduskuntakäsittelyssä perustuslain 10 §:n muutos oli valtiosääntöoikeudellisesti olennainen osa tiedustelulainsäädännön toteuttamista, sillä PL 10 §:ään sisältyneet rajoitusperusteet eivät olisi sellaisenaan mahdollistaneet tiedusteluvaltuuksia niiden suunnitellussa ja myöhemmin toteutuneessa laajuudessa tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.<sup>182</sup> Perustuslain muutoksessa käytettiin kiireellistä säätämisyjärjestystä (PL 73.2 §) tiedustelulainsäädäntöpakettin säätämiseksi mahdollisimman pikaisesti ja PL 10 §:n muutos tuli voimaan lokakuussa 2018.<sup>183</sup> Seuraavaksi eduskunta käsitteli tiedustelun

---

<sup>177</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös 24.1.2013, s. 35.

<sup>178</sup> Lohse & Viitanen 2019: 18. Ks. Sisäministeriö 2017; Puolustusministeriö 2017.

<sup>179</sup> Ks. Oikeusministeriö 2016; Oikeusministeriö 2017.

<sup>180</sup> Ks. Eduskunnan kanslia 2017.

<sup>181</sup> Lohse & Viitanen 2019: 20–21. Ks. Sisäministeriö 2017; Puolustusministeriö 2017; Oikeusministeriö 2016; Oikeusministeriö 2017, joista käy ilmi, mihin seikkoihin lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siviilitiedustelun, sotilastiedustelun, perustuslakisääntelyn tarkistamisen ja tiedustelun valvonnan osalta. Parlamentaarista valvonnasta annetuista lausunnoista ei ole vastaavanlaista lausuntoja tiivistävää asiakirjaa.

<sup>182</sup> HE 198/2017 vp, s. 1; Oikeusministeriö 2016: 12–13. Ks. HE 198/2017 vp, s. 3; PeVM 4/2018 vp, s. 3.

<sup>183</sup> HE 198/2017 vp, s. 40; PeVM 4/2018 vp, s. 10–11; PuVL 4/2018 vp, s. 6–7; UaVL 3/2018 vp, s. 4–6; HaVL 7/2018 vp, s. 20. Ks. Jyränki & Husa 2012: 242–245.

valvontaa ja parlamentaarista valvontaa koskevan kokonaisuuden.<sup>184</sup> Laki tiedustelun valvonnasta (121/2019), laki valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta (122/2019) ja eduskunnan päätös eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta (123/2019) ja laki eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta (124/2019) tulivat voimaan helmikuussa 2019. Eduskuntakäsittelyn viimeiseen vaiheeseen jäivät siis varsinaiset tiedustelun substanssilait siviili- ja sotilastiedustelusta.<sup>185</sup>

Tiedustelulainsäädännön ja perus- ja ihmisoikeuksien välinen jännite realisoitui myös lainsäädäntöprosessissa, viivästyttäen tiedustelun substanssilakien käsitteilyä eduskunnassa. Perustuslakiasiantuntijat nostivat esiin mahdollisia ongelmia liittyen ehdotetun lainsäädännön perustuslainmukaisuuteen ja syrjintää ja teknistä laitetarkkailua koskevissa lainkohdissa oli eduskunnan kanslian virkamiesarvion mukaan paikannettavissa ongelmallista monitulkintaisuutta. Tämä johti uuteen kierrokseen perustuslakivaliokunnan lausuntoja niin siviili- kuin sotilastiedustelusta.<sup>186</sup> Näistä seurasi päivitetyt mietinnöt hallintovaliokunnasta ja puolustusvaliokunnasta ja eduskunta hyväksyi lait maaliskuussa 2019.<sup>187</sup> Kokonaisuudessaan siis tiedustelusääntelyn valmistelu kesti kuusi vuotta esivalmistelun alkamisesta tiedustelun substanssilakien hyväksymiseen 2019. Tämän johdosta esitöitä ehti kertyä 35 kappaletta, laskien hallituksen esitykset, eduskunnan puhe- miesneuvoston ehdotus sekä valiokuntien lausunnot ja mietinnöt. Esitöiden suuri lukumäärä ja kerroksittaisuus tarkoittaa, että tärkeimpinä esitöinä tulee pitää viimeisimpiä asiakirjoja, tarkoittaen siviilitiedustelun osalta hallintovaliokunnan mietintöä HaVM 36/2018 vp ja sotilastiedustelun osalta puolustusvaliokunnan mietintöä PuVM 9/2018 vp.<sup>188</sup>

Tiedustelun normiston ydin muodostuu kansallisesta lainsäädännöstä, joka muodostaa tiedustelutoiminnassa, tiedustelutoiminnasta päättämisessä ja tiedustelutoiminnan valvonnassa yleisesti sovellettavat laintasoiset normit. Näiden lisäksi tiedustelun normistoon kuuluvat olennaisena osana kansainväliset

<sup>184</sup> HE 199/2017 vp; PeVM 9/2018 vp; TrVL 2/2018 vp; HaVM 36/2018 vp; LaVL 27/2018 vp; PuVL 8/2018 vp; PNE 1/2018 vp; PeVM 10/2018 vp; HaVM 39/2018 vp; PuVL 6/2018 vp.

<sup>185</sup> HE 202/2017 vp; HaVM 30/2018 vp; HE 203/2017 vp; PuVM 4/2018 vp; PeVL 35/2018 vp; PeVL 36/2018 vp; UaVL 5/2018 vp; UaVL 6/2018 vp; TrVL 3/2018 vp; TrVL 4/2018 vp; LaVL 31/2018 vp; LaVL 32/2018 vp; LiVL 26/2018 vp; LiVL 27/2018 vp. Siviilitiedustelusta myös PuVL 16/2018 vp ja sotilastiedustelusta HaVL 42/2018 vp.

<sup>186</sup> PeVL 75/2018 vp; PeVL 76/2018 vp.

<sup>187</sup> HaVM 36/2018 vp; PuVM 9/2018 vp. Sotilastiedustelun osalta eduskunta hyväksyi lausuman, jossa se edellyttää, että puolustusministeriö antaa puolustusvaliokunnalle selvityksen uuden sotilastiedustelua koskevan sääntelyn toimivuudesta vuoden 2020 loppuun mennessä PuVM 9/2018 vp, s. 116.

<sup>188</sup> Lohse & Viitanen 2019: 25. Lohse ja Viitanen ovat kuvanneet tiedustelulainsäädännön muodostumisprosessin esivalmistelusta eduskuntakäsittelyyn tarkemmin, ks. Lohse & Viitanen 2019: 18–23.

ihmisoikeussopimukset ja niiden luomat ihmisoikeusvelvoitteet, jotka luovat hyväksyttävyyden kriteerejä kansalliselle tiedustelusäätelylle yhdessä perustuslain perusoikeussäännöksiensä kanssa. Ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan periaate edellyttää, että tiedustelun säännösten soveltamisen on oltava yhdenmukaista Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.<sup>189</sup> Näiden kirjallisten ja lainsäätöjen tai lakiin rinnastuvien normien ohella tiedusteluun normistoon kuuluu tavanomaisoikeuteen lukeutuvia osia, kuten tiedonvaihdon luottamusperiaatteesta ja avointen lähteiden tiedustelusta, joskin oikeudellistumiskehityksen myötä uusien tavanomaisoikeudellisten normien syntyminen ei ole enää mahdollista.<sup>190</sup> Näiden vakiintuneiden kirjoittamattomien normien merkitystä ei voi kuitenkaan vähentää, ja esimerkiksi tiedonvaihdon luottamusperiaate luetaan yhdeksi kuudesta tiedustelua ohjaavista periaatteista Suomessa sen kirjoittamattomasta luonteesta huolimatta.

Yllä kuvatun tiedustelun normiston ohella tiedustelun oikeuslähteisiin on luettava tuomioistuimen loppuratkaisut, tiedustelun ulkoisen valvonnan toimielimien kannanotot, oikeustieteen tulkintasuositukset ja tietyissä laintulkintatilanteissa myös institutionaalista tukea nauttivat turvallisuusstrategiapaperit. Tiedustelu on sekä osa oikeusjärjestystä että tosiasiallisia käytäntöjä, kuten hallinnon tiedustelun asiakkaana tiedusteluviranomaisille antama palaute ja ohjaus tai tiedustelupalvelun harjoittama yhteistyö muiden viranomaisten tai kansainvälisten yhteistyökumppaneiden kanssa.<sup>191</sup>

Ulkoisten valvojien kannanotoilla on ohjausvaikutusta tiedustelutoimintaan Helsingin käräjäoikeuden lupa-asioissa antamien ratkaisujen ohella. Valtuutetun roolia suhteessa tiedustelumenetelmätuomareihin korostaa osaltaan sitä, että tutkimusten mukaan tuomioistuimet eivät ole juuri kyseenalaistaneet salaisten pakkokeinojen käyttöä koskevia hakemuksia.<sup>192</sup> Toisin kuin sisäiset valvojat, ulkoiset valvojat ovat riippumattomia ja itsenäisiä, antaen niille tiedustelun legitimitetin kannalta painoarvoa.<sup>193</sup> Hyväksyttävänä lähteinä toimivat lisäksi esimerkiksi turvallisuusstrategiat ja niissä ilmaistut uhkakuvaluonnehdinnat. Tiedustelu on uhkaperusteista toimintaa ja siihen liittyvä erityinen turvallisuuskäsitteistö luo edellytykset turvautua tarvittaessa myös tällaisiin epätavanomaisempiin oikeuslähteisiin.<sup>194</sup>

---

<sup>189</sup> PeVM 4/2018 vp, s. 9; PuVL 6/2018 vp, s. 4; Lohse & Viitanen 2019: 23–24.

<sup>190</sup> Lohse & Viitanen 2019: 23–24.

<sup>191</sup> Lohse & Viitanen 2019: 23.

<sup>192</sup> TrVL 4/2018 vp, s. 8.

<sup>193</sup> Lohse & Viitanen 2019: 26.

<sup>194</sup> Lohse & Viitanen 2019: 26–27.

## 2.3 Tiedustelun uhkaperusteisuus

### 2.3.1 Uhkaperusteisuuden tulkinta kansallisella tasolla

Päätös sisällyttää siviilitiedustelulainsäädäntö poliisilakiin omaksi luvukseen oman, erillisen siviilitiedustelusäädöksen sijaan perustui siihen, että suojelupoliisi säilyi poliisiyksikkönä ja monet siviilitiedustelumenetelmät vastaavat salaisia tiedonhankintakeinoja koskevan PolL 5 luvusta löytyviä tiedonhankintamenetelmiä.<sup>195</sup> Sekä salaisessa tiedonhankinnassa että siviilitiedustelussa on kyse tasapainon löytämisestä kollektiivisten intressien suojaamisen ja yksilön oikeuksien, etenkin oikeuden yksityisyyteen, kunnioittamisen välillä. Perus- ja ihmisoikeudet ovat perustavia arvoja demokraattisessa oikeusvaltiossa, joten ne tulee huomioida kollektiivisten intressien muotoilussa ja tasapainottelu turvallisuuden ja vapauden välillä on yksi perustavanlaatuisimmista haasteista liberaaliin demokratiaan perustuville valtioille.<sup>196</sup>

Samankaltaisuuksistaan huolimatta salainen tiedonhankinta ja siviilitiedustelu tulee kuitenkin selkeästi erottaa toisistaan ja syy siihen on niiden eriävissä oikeutusperusteissa. Salainen tiedonhankinta on rikosperusteista, kun taas tiedustelu on uhkaperusteista toimintaa. PolL 5 luvun 1 §:n mukaan salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö on tarkoitettu rikoksen estämiseen, paljastamiseen tai vaaran torjumiseen. Saman luvun 2 § määrittelee tarkemmin tiedonhankintakeinojen käytön edellytyksistä, ja 2.1 §:n mukaan yleisenä edellytyksenä toimii se, että menetelmien käytöllä voidaan olettaa saatavan rikoksen estämiseen, paljastamiseen tai vaaran torjumiseen tarvittavia tietoja. Vastaavasti PolL 5 a luvun 1 § määrittelee siviilitiedustelumenetelmien soveltamisalan tiedonhankinnaksi ja tiedon hyödyntämiseksi kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi ja muiden viranomaisten lakisäätteisiä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten. PolL 5 a luvun 4 §:n tiedustelumenetelmien käytön edellytykset luovat raamit siviilitiedustelun uhkaperusteisuudelle: 4.1 §:n mukaan tiedustelumenetelmien käytön yleisenä edellytyksenä on niiden välttämättömyys tietojen keräämiseksi tiedustelun kohdetoiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Poliisin tehtävänä on PolL 1.1 §:n mukaan oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisin salaisen tiedonhankinnan,

---

<sup>195</sup> HE 202/2017 vp, s. 114.

<sup>196</sup> Lustgarten & Leigh 1994: 5–12.

tarkemmin sanoen rikostiedustelun, päämääränä on rikoksen estäminen tai sen aiheuttamien vahinkojen minimointi. Se on siis rikollisiin kohdistuvaa tarkkailua eri menetelmien avulla ja sen päämääränä on vaikeuttaa rikoksesta epäillyn mahdollisuuksia suorittaa rikollista toimintaa tai edesauttaa tapahtuneiden rikosten selvittämistä. Rikostiedusteluun voidaan soveltaa preventiivisen tarkkailun käsitettä, joka painottaa sen ennaltaehkäisevää roolia.<sup>197</sup> Poliisin toiminta on perinteisesti painottunut vahvasti repressiivisen funktion toteuttamiseen reaktiivisten toimienpiteiden kautta. Tämä on ollut havaittavissa suoraan poliisiorganisaation sisäisessä priorisointikulttuurissa: rikoksien selvittäminen on ollut etusijalla ennalta ehkäisyyn nähden ja rauhan ja järjestyksen palauttaminen on mennyt niiden edistämisen edelle. Yhteiskunnallinen kysyntä proaktiiviselle rikostorjunnalle on kuitenkin ollut kasvussa useamman vuosikymmenen ajan.<sup>198</sup> Sama preventiivinen perusajatus on läsnä myös kansalliseen turvallisuuteen kytkeytyvässä tiedustelussa, niin pienessä mittakaavassa (esimerkiksi yksittäisten terrori-iskujen estäminen) kuin suuressa mittakaavassa (rauhan ylläpitäminen kansainvälisessä politiikassa), vaikka tiedustelun todelliset meriitit jälkimmäisenä mainitun tavoitteen edistämiseksi ovat kyseenalaistettavissa turvallisuuden paradoksin puitteissa.

Olisi oikeudellisesti kestävämpiä, että poliisi käyttäisi perusoikeuksiin kajoavia metodeja, jotka eivät ole lain tasolla säädeltyjä. Perusoikeuksiin puuttumisessa on keskiössä puuttumisen välttämättömyys ja rajoittamisen suhteellisuus ja mitoitus.<sup>199</sup> Poliisilakiin säädettiin ensimmäiset salaista tiedonhankintaa koskevat säännökset 1995. Sen jälkeen oikeudellistumiskehitys on kohdistunut poliisin uusiin toimivaltuuksiin, jo säädettyjen toimivaltuuksien laajentamiseen sekä oikeus-suojamekanismien kehittämiseen.<sup>200</sup> Hallituksen esityksessä poliisilain uudistamisesta todetaan kehittyneiden länsimaiden rikollisuuden ominaispiirteiksi huomattavat yhteiskunnalliset haittavaikutukset, organisoituminen, suunnitelmallisuus, kansainvälisyys ja mahdollisimman suuren taloudellisen hyödyn tavoittelu. Jotta rikosentorjunta säilyy tarkoituksenmukaisena ja tehokkaana, tarvitaan tällaisen rikollisuuden torjuntaan moderneja välineitä ja toimivaltuuksia.<sup>201</sup>

Perusoikeus, joka selkeimmin ilmentää rikosperusteisuuden merkitystä on luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja ja siihen liittyvä PL 10.3 § muutos.<sup>202</sup> Muutoksen johdosta nykyinen PL 10.4 § ilmaisee tämän perusoikeuden rajoittamispe-  
rusteet huomioiden tiedustelun kansalliseen turvallisuuteen perustuvat tarpeet. Rikosperusteisesti luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja voidaan rajoittaa

---

<sup>197</sup> Piispanen 1998: 181.

<sup>198</sup> Kiehelä & Hakonen 1994: 128–129.

<sup>199</sup> Piispanen 1998: 190; PeVL 13/1985 vp, PeVL 4/1987 vp, PeVL 6/1983 vp.

<sup>200</sup> Hankilanoja 2014: 71.

<sup>201</sup> HE 57/1994 vp, s. 14–17.

<sup>202</sup> HE 198/2017 vp, s. 34.

lain tasoisesti, mikäli rikokset vaarantavat yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta tai kotirauhaa. Sen sijaan tiedon hankkiminen sotilaallisesta tai muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta, ei edellytä rikosta missään muodossa tai tekovaiheessa. Perusoikeussäännöksen perusteella voidaan todeta, että niin tiedustelu kuin salainen tiedonhankinta rajoittavat samaa perusoikeutta, mutta ainoastaan toinen on sidottu rikosperusteeseen. Rikosperusteisuus luo salaisten tiedonhankintakeinojen ympärille kehyksen, joka estää niiden mielivaltaisen käytön tai käytön täsmentämättömään tarkoitukseen kuten yleiseen rikollisuuden torjuntaan.<sup>203</sup>

Alkuperäisessä perustuslain muutosta koskeneessa hallituksen esityksessä oli aikeena muuttaa PL 10.3 §:n sanamuotoa korvaamalla ilmaisu ”rikosten tutkinnassa” ilmaisulla ”rikosten torjunnassa”. Esityksen perusteluissa todettiin, että muutoksella ei olisi tavoiteltu oikeustilan tai vakiintuneen tulkintakäytännön muuttamista, vaan säännöksessä käytetyn ilmaisun päivittämistä sen todellisuutta paremmin vastaavaksi<sup>204</sup>. Vakiintunut käytäntö on kuitenkin osoittanut, että ”rikoksen tutkintaan” on voitu liittää myös toimenpiteitä liittyen rikoksiin, jotka eivät ole vielä edenneet tekoasteelle. Edellytyksenä on tällöin ollut yksilöity ja perusteltu rikosepäily.<sup>205</sup> Perustuslakivaliokunta katsoi, että ”tutkinnan” muuttamisella ”torjunnaksi” olisi merkittävä vaikutus rajoituslausekkeen painotukselle. Torjunta-käsite viittaa, joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta, rikosten ennakkolliseen estämiseen eikä jo tapahtuneiden rikosten tutkintaan. Tutkinta-käsitettä taas voidaan edellä mainitun tulkintakäytännön mukaisesti pitää laajemmin sekä rikoksen ennalta ehkäisemiseen että tapahtuneen rikoksen selvittämiseen kytkeytyvänä käsitteenä. Näin ollen ilmaisun muuttaminen olisi aiheuttanut selkeän siirtymisen rajoituslausekkeen painopisteessä kohti rikosten ennalta estämistä. Koska perustuslain säännöksiä muuttamista on lähestyttävä erityisellä tarkkuudella, ei perustuslakivaliokunta katsonut tätä muutosta perustelluksi.<sup>206</sup>

Tasapainossa on huomioitava, että salaisen tiedonhankinnan liian tiukka ja tarkasti rajattu sääntely vähentäisi sen tehokkuutta huomattavasti. Sen sijaan liian epätasamainen ja salliva sääntely, joista seuraisi viranomaisen laaja harkintavalta

---

<sup>203</sup> Metsäranta 2015: 53.

<sup>204</sup> HE 198/2017 vp, s. 7. Ks. PeVL 67/2010 vp, s. 4; PeVL 66/2010 vp, s. 7; PeVL 5/1999 vp, s. 2–3; PeVL 2/1996 vp, s. 1–3.

<sup>205</sup> HE 198/2017 vp, s. 34. Ks. PeVL 5/1999 vp, s. 2–3 ja PeVL 2/1996 vp, s. 2: Vaikka kielellisin perustein ”rikosten tutkinnan” katsotaan useimmiten tarkoittavan jo tapahtuneiden rikosten selvittämistä, käytännön tasolla ilmaisua on sovellettava laajemmin. Perustuslakivaliokunta on todennut, että ”monien rikosten luonteesta johtuu, että niiden selvittäminen ei ole mahdollista, mikäli rikoksen tekeminen ei ylipäänsä paljastu, mikä puolestaan saattaa vaatia ennakkollista varautumista rikoksen tapahtumiseen”. Tästä voidaan johtaa tulkinta, että ”konkreettiseen ja yksilöityyn” rikosepäilyyn kohdistuvia toimenpiteitä voidaan myös pitää rikoksen ”tutkimisena” tai ”selvittämisenä”.

<sup>206</sup> PeVL 4/2018 vp, s. 5.



vastavuoroisesti vaarantaisi perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen velvoitteen.<sup>207</sup> Sama pätee vielä suuremmassa mittakaavassa tiedustelussa. Se on lähtökohtaisesti epämääräisempää puuttuvan rikosperusteen vuoksi. Tehottomuuden uhka on todellinen, jos rajat asetetaan liian tiukoiksi, mutta harkintavallan osalta vaaditaan vieläkin enemmän tarkkuutta sen vuoksi, että toimintaa ei ole sidottu kategorisesti rikoksen tutkimiseen.

Tiedustelumenetelmiä ei ole sidottu minkään yksilöitävissä olevan rikoksen tutkimiseen, eikä niiden käyttö itse asiassa edes edellytä rikosepäilyä. Toisin kuin salainen tiedonhankinta, tiedustelu perustuu väljästi määriteltyihin perusteuhkiin, jotka ovat kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia vakavia uhkia, joiden vakavuus oikeuttaa yksilön perusoikeuksien rajoittamisen ja joiden kohdalla ennaltaehkäisyyn ja ennakoivan torjunnan arvo korostuu.<sup>208</sup> Siviilitiedustelun kohteet on määritelty PolL 5 a luvun 3 §:ssä ja lain 4.1 §:n mukaisesti ”*tiedustelumenetelmien käytön yleisenä edellytyksenä on, että sen käyttäminen on välttämätöntä tärkeiden tietojen saamiseksi sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta*”.

### 2.3.2 Uhkaperusteisuuden tulkinta ylikansallisella ja kansainvälisellä tasolla

Euroopan unionin sisäisten turvallisuusuhkien prioriteeteissa nousevat esiin terrorismin torjunta, rajaturvallisuus, järjestäytyneen rikollisuuden ja verkkorikollisuuden torjunta sekä verkkoturvallisuuden edistäminen.<sup>209</sup> Terrorismin ohella esimerkiksi vakava järjestäytynyt rikollisuus voi olla vaikutuksiltaan sellaista, että se voi muodostaa uhkan yhteiskunnan tai suuren osan väestöstä rauhalle ja fyysiselle turvallisuudelle.<sup>210</sup> Euroopan unionin tuomioistuin on tulkinnut kansainvälisen turvallisuuden ja rauhan ylläpitämisen hyväksyttäväksi yleistä etua ajavaksi tavoitteeksi, jonka nojalla on mahdollista rajoittaa oikeutta yksityisyyteen.<sup>211</sup> Euroopan unionin perusoikeuskirjan 6 artikla suojaa oikeuden vapautteen ja turvallisuuden. Perusoikeuksien kunnioittaminen ja kollektiivisten turvallisuusintressien tavoitteet eivät ole kategorisesti yhteensopimattomia, mutta valtiot eivät voi poiketa perus- ja ihmisoikeusvelvollisuuksiensa täysimääräisestä

<sup>207</sup> Pölönen 1997: 33.

<sup>208</sup> HE 202/2017 vp, s. 6; Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta VNS 5/2016 vp, s. 11–13; Puolustusministeriö 2015: 18–20.

<sup>209</sup> Euroopan komissio 2015a: 13–14; Euroopan komissio 2015b: 11–12.

<sup>210</sup> Asia C-145/09 Tsakouridis v. Land Baden-Württemberg, 23.11.2010, kohta 47. Ks. laajemmat perustelut löytyvät Tsakouridis-ratkaisun kohdista 41–47.

<sup>211</sup> Yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12 Digital Rights Ireland ja Seitlinger ja muut, 8.4.2014, kohta 42; yhdistetyt asiat C-539/10 P ja C-550/10 P Al-Aqsa v. neuvosto, 15.11.2012, kohta 130; yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio, 3.9.2008, kohta 363.

kunnioittamisesta normaalioloissa kansalliseen turvallisuuteen liittyvien päämäärien perusteella.<sup>212</sup>

PL 10.4 § irtautui rikosperusteisuudesta mahdollistaen uhkaperusteisen tiedustelutoiminnan, mutta rikosperusteisuudesta irtautumisen hyväksyttävyyks on tarkistettava niin EIS:n kuin EU:n perusoikeuskirjan tulkinnan osalta. EIT:n ratkaisukäytännön perusteella sen voidaan katsoa hyväksyvän uhkaperusteisuuden yhteensopivuuden ihmisoikeussopimuksen kanssa tietyin edellytyksin. EUT on ollut tulkinnassaan tarkempi ja varautuneempi, mutta myös se on päätenyt sallimaan uhkaperusteisen toiminnan tiettyjen edellytyksien täytyessä.<sup>213</sup>

Kansainvälisellä tasolla valtioilla on perinteisesti laaja harkintamarginaali kansallista turvallisuutta koskevissa asioissa. Näin on myös EIT:n käytännössä, jonka mukaan ainakin sotilaalliset uhkat, terrorismi ja laitton tiedustelutoiminta ovat hyväksyttäviä perusteuhkia salaiselle tiedonhankinnalle.<sup>214</sup> Jäsenvaltioilla ei kuitenkaan ole täysin vapaita käsiä päättää itse, mikä on hyväksyttävä peruste salaiselle tiedonhankinnalle. Oikeus sopimuksen artiklojen tulkintaan kuuluu yksinomaan EIT:lle ja jäsenvaltioiden tulee pyrkiä turvaamaan yksilön oikeuksien mahdollisimman laaja toteutuminen, ottaen huomioon, että EIT:n valitsema tulkintalinja määrittelee yksittäisten oikeuksien minimistandardin.<sup>215</sup> Jäsenvaltioiden toimet ovat myös EIT:n valvonnan alaisia sen suhteen, ovatko käytetyt toimet olleet välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa toimenpiteiden tavoite huomioon ottaen.<sup>216</sup> Turvallisuusintressiin pohjautuva salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö ei saa harkintamarginaalista huolimatta vaarantaa demokraattisen yhteiskunnan perusteita samaisen demokraattisen yhteiskunnan turvaamisen varjolla<sup>217</sup>. Euroopan ihmisoikeussopimus on osaltaan ollut vaikuttamassa siihen, että Suomessa päädyttiin toteamaan, että valvontaan ja rikostiedusteluun liittyvä käytöala ja käsitteistö kuuluvat laintasaisen säädöksen säädeltäväksi.<sup>218</sup>

---

<sup>212</sup> Euroopan komissio 2015a: 3.

<sup>213</sup> Ojanen 2018: 8–9; yhdistetyt asiat C-203/15 ja C-698/15 Tele2 Sverige, 21.12.2016, kohta 119. Ks. asia C-207/16 Ministerio Fiscal, 2.10.2018, kohdat 55–56.

<sup>214</sup> Ojanen 2010: 301; HE 202/2017 vp, s. 71.

<sup>215</sup> Viljanen & Heiskanen 2016: 193; Ojanen 2018: 7.

<sup>216</sup> Kennedy v. Yhdistynyt kuningaskunta, 18.5.2010, kohdat 153–154. Ks. myös Kvasnica v. Slovakia, 9.6.2009, kohta 80; Klass ym. v. Saksa, 6.9.1978, kohta 49–50; Weber ja Saravia v. Saksa, 29.6.2006, kohta 106.

<sup>217</sup> Leander v. Ruotsi, 26.3.1987, kohta 60; Lambert ja muut v. Ranska, 5.6.2015, kohta 31.

<sup>218</sup> Piispanen 1998: 183.

## 2.4 Tiedustelun periaatteet

### 2.4.1 Tiedustelun oikeusperiaatteiden tehtävä

Oikeusperiaatteen asema oikeuslähteenä kiinnittyy sen institutionaaliseen tukeen, joka yleensä syntyy lainsäädännön kautta. Periaatteita käytetään kattamaan sääntelyn alueita, joita oikeussäännöt ovat jättäneet avoimiksi syystä tai toisesta.<sup>219</sup> Tiedustelun normisto sisältää niin sääntöjä kuin tiedustelutoimintaa ohjaavia ja rajoittavia yleisiä tiedustelun periaatteita. Tiedustelua koskevat säännöt, kuten tiedustelumenetelmien käyttöä ja edellytyksiä sisältävät lainkohdat, soveltuvat säännöille tyypilliseen tapaan binäärisellä joko-tai-tavalla, kun taas joustavan luonteensa vuoksi tiedustelun oikeusperiaatteet muodostavat moniin erilaisiin tilanteisiin soveltuvan optimointikäskyjen kokonaisuuden, jonka tarkoituksena on varmistaa periaatteisiin sisältyvien arvojen mahdollisimman optimaalinen toteutuminen tiedustelutoiminnassa.<sup>220</sup>

Tiedustelua ohjaa kuusi yleistä oikeudellista periaatetta: perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, suhteellisuusperiaate, vähimmän haitan periaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, syrjinnän kielto ja tiedonvaihdon luottamusperiaate. Näistä viidellä ensin mainitulla lainsäädännöstä ja kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista johdettava suora institutionaalinen tuki lainsäädännössä. Tiedonvaihdon luottamusperiaate, eli niin sanottu kolmannen osapuolen sääntö tai *originator control*, on muista poiketen kirjoittamaton periaate, jonka tuki perustuu vallitsevaan tapaan kansainvälisessä tiedusteluyhteistyössä. Oikeusperiaatteiden tunnistaminen tapahtuu niiden sisällön, merkityksen, arvon, voiman tai oikeudenmukaisuuden perusteella, joskin tiedustelun osalta periaatteet voidaan tunnistaa – tiedonvaihdon luottamusperiaatetta lukuun ottamatta – muodollisesti niiden institutionaalisen tuen perusteella.<sup>221</sup>

Institutionaalisen tuen olemassaolo tekee tiedustelun periaatteista selkeästi havaittavia, mikä vaikuttaisi esitöistä löytyvän argumentaation perusteella olleen tärkeä tavoite tiedustelutoiminnan yksilön oikeuksiin ja oikeusturvaan kohdistuvien riskien vuoksi.<sup>222</sup> Samalla periaatteiden muodollinen perusta lainsäädännössä systematisoi tiedustelun eri osa-alueiden yhteisen lainsäädännöllisen perustan oikeuden pintatasolla ja yhteisen arvoperustan oikeuskulttuurin tasolla. Edes lainsäädäntöön kirjatut oikeusperiaatteet eivät kuitenkaan välttämättä tyhjenny

---

<sup>219</sup> Dworkin 1977a: 40–41; Aarnio 2006: 306.

<sup>220</sup> Lohse – Viitanen 2019: 27; Dworkin 1977a: 35. Ks. Tuori 2000: 196–202; Aarnio 2006: 304.

<sup>221</sup> Tolonen 1989: 348; Lohse & Viitanen 2019: 28, 244.

<sup>222</sup> PeVL 35/2018 vp, s. 15–16; PeVL 36/2018 vp, s. 17–18.

kokonaisuudessaan lain sanamuotoihin tai lain esitöistä paikannettaviin perusteluihin.

Oikeusperiaatteiden roolina on välittää sedimentaatiosuhteen välityksellä yhteiskunnallisia arvoja ja moraalia syvärakenteesta oikeuden ylemmille kerroksille.<sup>223</sup> Moraalin ja politiikan vaikutus oikeuteen on oikeuden tasot halkaiseva poikittainen taso. Oikeuden ulkoinen kritiikki perustuu poikittaistasolta oikeuteen välittyviin arvoihin ja tavoitteisiin, joita lainsäätäjät ei ole lausunut julki ja jotka heijastavat oikeuden syvärakenteen lisäksi yhteiskuntatodellisuutta.<sup>224</sup>

Tiedustelua määrittää sen salaisuus ja tiedustelupalvelujen itsenäisyys etenkin operatiivisella tasolla. Tämä tarkoittaa samalla sitä, että moniin tiedustelun laintasoihin normeihin sisältyy viranomaisille harkintavaltaa jättäviä säännöksiä, mikä korostaa periaatteiden roolia tiedustelutoimintaa ohjaavina optimointikäsitteinä.<sup>225</sup> Tiedustelun yleisten periaatteiden toteutumisen arviointi muodostuu tiedustelumenetelmän käytöstä päättämisestä, reaaliaikaisesta arvioinnista ja jälkikäteisestä arvioinnista. Tiedustelumenetelmän käytöstä päättämisen yhteydessä tapahtuva arviointi sijoittuu tiedustelun tuomioistuinkontrolliin, eli Helsingin käräjäoikeudessa tapahtuvaan tiedustelulupaprosessiin.

Tuomioistuinkontrollin päämääränä on varmistaa niin tiedustelutoiminnan lainmukaisuus kuin yleisten periaatteiden toteutuminen. Tuomioistuinkontrollin merkitys yksilön oikeusturvan toteutumisen kannalta on myös erityisen olennaista tiedustelussa, joka tapahtuu salassa kohteen tietämättä ja josta myös jälkikäteen kohde todennäköisesti saa vain rajatusti tietoa. Tiedustelun legitimitetin ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta on siis erityisen tärkeää, että lupasioita käsittelevä tuomioistuin ei muutu kumileimasimeksi, vaan tuomioistuinkontrolli säilyy perusteellisena ja tuomioistuin pystyy tekemään päätöksensä riittävien tietojen nojalla sekä riittävällä asiantuntemuksella niin tiedustelulainsäädännöstä kuin myös tiedustelumenetelmistä.<sup>226</sup>

Tiedusteluviranomaisella on jokaisessa yksittäistapauksessa velvollisuus osoittaa riittävät perustelut tiedustelutoimenpiteen lainmukaisuudelle sekä sen yhteensovitus tiedustelun periaatteiden kanssa, perus- ja ihmisoikeusrajoituksen

---

<sup>223</sup> Tuori 2000: 220–223; Tuori & Kotkas 2016: 194.

<sup>224</sup> Eriksson 1998: 102, 111.

<sup>225</sup> Lohse & Viitanen 2019: 27.

<sup>226</sup> PeVL 35/2018 vp, s. 29; PeVL 36/2018 vp, s. 33; HaVM 36/2018 vp, s. 29; PuVM 9/2018 vp, s. 15; LaVL 31/2018 vp, s. 11; Lohse & Viitanen 2019: 141. Kumileimasin-kritiikkiä on kohdistettu vuosien saatossa esimerkiksi Yhdysvalloissa salaisten tiedonhankintamenetelmien käytöstä päättävää FISA-tuomioistuinta (FISC) kohtaan. Ks. Mayer 2002: 249–252. Toisaalta lupatuomioistuimen arvioimisesta, ks. Clarke 2014: 132–133.

välttämättömyys ja toimenpiteen tehokkuus.<sup>227</sup> Tiedustelun yleisten periaatteiden täyttymisen arviointi ei rajoitu vain tiedustelumenetelmän käytöstä päättämiseen. Arviointia tapahtuu reaaliaikaisesti tiedustelutoimenpiteen aikana tiedusteluviranomaisen itsekontrollin ja tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonnan kautta.<sup>228</sup> Periaatteiden toteutumisen jälkikäteisen arvioinnin voidaan katsoa sisältyvän tiedustelun *ex post -valvonnan* – niin tiedusteluvalvontavaltuutetun laillisuusvalvonnan kuin tiedusteluvalvontavaliokunnan parlamentaarisen valvonnan – yhteyteen. Tähän tiedustelun oikeusperiaatteiden toteutumisen arvioinnin kokonaisuuteen katsoisin lisättäväksi myös ennakkollisen elementin tiedustelukulttuurin muodossa.<sup>229</sup> Demokratisoidun tiedustelun tiedustelukulttuuri toimii periaatteita integroivana voimana, mikä tarkoittaa, että tiedustelupalveluiden sisällä on sisäistetty perus- ja ihmisoikeuksien ja muiden periaatteiden arvo ja rooli osana tiedustelupalveluiden tehtävää puolustaa demokraattista valtiota.

Tiedustelusääntelyssä on merkittävää muusta lainsäädännöstä lainattua ainesta: esimerkiksi siviilitiedustelun ja sotilastiedustelun menetelmiä koskeva sääntely (PolL 5 a luku ja SotTiedL) perustuu menetelmäkuvauksien ja päätöksentekoa koskevien säännöksiä osalta poliisin salaista tiedonhankintaa koskevaan PolL 5 lukuun.<sup>230</sup> Sama koskee myös tiedustelun periaatteita, jotka perustuvat PolL 1 lukuun kirjattuihin, poliisin toimintaa ohjaaviin yleisiin periaatteisiin. Siviilitiedustelun ja tietoliikennetiedustelun siviilitiedustelussa osalta tiedustelun periaatteiden institutionaalinen tuki perustuu nimenomaan PolL 1 luvun 2–4 §:iin, joihin TtStL 1.2 § sisältää myös viittauksen. Syrjinnän kiellon institutionaalinen tuki taas perustuu PL 6.2 §:ään, joskin TtStL 1.3 § sisältää vielä erillisen säännöksen syrjivän kohtelun kiellosta, jonka taustalla on tietoliikennetiedusteluun sisältyvä erityinen syrjinnän ja profiloinnin riski.<sup>231</sup> Sotilastiedustelun osalta PolL 1 luvun 2–4 §:iä vastaavat säännökset on sijoitettu SotTiedL 59 §:ään, mukaan lukien syrjinnän kiello.

Koska siviilitiedustelun periaatteista säädetään poliisilaisissa ja siviilitiedustelua koskevan PolL 5 a luvun ulkopuolella, on mahdollista kysyä, onko niistä syytä puhua tiedustelun periaatteina suojelupoliisin toiminnassa?<sup>232</sup> Periaatteiden funktio on yleisessä poliisitoiminnassa eri kuin mitä se on kansallisen turvallisuuden ja siviilitiedustelun saralla. Voidaan myös miettiä, aiheuttaako poliisioikeudellisen aineksen lainaaminen tiedustelusääntelyn fragmentoitumista? Jälkimmäiseen

---

<sup>227</sup> PeVL 35/2018 vp, s. 16; PeVL 36/2018 vp, s. 18; Lohse & Viitanen 2019: 27.

<sup>228</sup> Lohse & Viitanen 2019: 28.

<sup>229</sup> Ks. Makkonen 2020, s. 41–51.

<sup>230</sup> HE 202/2017 vp, s. 1.

<sup>231</sup> PeVL 35/2018 vp, s. 15; HaVM 36/2018 vp, s. 94. Ks. Venetsian komissio 2015: 3–7.

<sup>232</sup> Oman mausteensa tähän arviointiin tuo vielä suojelupoliisin erityisrooli poliisiyksikönä. Ks. Supon vuosikirja 2017: 7.

kysymykseen *Lohse* ja *Viitanen* katsovat vastauksen olevan kielteinen, koska suojelupoliisin asemaa poliisiyksikkönä ei ole lakkautettu sen esitutkintavaltuuksien poistamisesta huolimatta. Mikäli suojelupoliisin asema poliisiyksikkönä haluttaisiin jossain kohtaa lakkauttaa kokonaisuudessaan – tehden siitä täysverisen tiedustelupalvelun –, edellyttäisi se suojelupoliisia koskevan sääntelyn poistamista poliisilaista ja poliisin hallintoa koskevasta laista. Samalla nykyisin PolL 5 a lukuun sisällytetty siviilitiedustelusääntely tulisi siirtää omaan säädökseensä. Systematisoinnin näkökulmasta fragmentoitumista ei siis tällä hetkellä ole havaittavissa, koska poliisilaista lainattu aines siviilitiedustelulainsäädäntöön sisältyy samaan säädöskokonaisuuteen. Kyse on siten säädöksen sisäisestä lainaamisesta. Ratkaisevaa tulevan kehityksen kannalta on se, säilyttääkö suojelupoliisi nykyisen kolmoisroolinsa turvallisuuspoliisina, turvallisuuspalveluna ja tiedustelupalveluna, vai halutaanko sen tehtäväkuvaa muuntaa selkeämmin kotimaan turvallisuuspalveluksi ja ulkomaan tiedustelupalveluksi.<sup>233</sup>

## 2.4.2 Yksittäiset tiedustelun periaatteet

### 2.4.2.1 Perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen

Siviili- ja sotilastiedustelu rajoittavat perus- ja ihmisoikeuksia. Etenkin tiettyjen tiedustelumenetelmien, kuten telekuuntelun ja -valvonnan käyttö, edellyttää erityistä valppautta perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen kannalta. Yksittäisistä perus- ja ihmisoikeuksista erityisesti jännitteisessä suhteessa tiedusteluun ovat PL 10 §:n ja EIS 8 artiklan sisältämä yksityiselämän suoja, PL 21 §:n turvaama oikeus oikeusturvaan ja EIS 13 artiklan oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon sekä EIS 6 artiklan oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Oikeus saada tieto tiedustelun kohteeksi joutumisesta on keskeinen tiedustelun oikeussuojatae, samoin kuin prosessuaaliset ja aineelliset takeet ja rajoitukset kuten säännökset tuomioistuimenmenettelystä, tiedustelun keskeyttämisestä, tietojen hävittämisestä ja muutoksenhausta. Epäselvissä laintulkintatilanteissa ratkaisuvaihtoehtoista on aina lähtökohtaisesti valittava tilanteeseen soveltuvien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta myönteisimmäksi arvioitava vaihtoehto (PolL 1 luvun 2 §, SotTiedL 5 §, TtStL 1.2 §).<sup>234</sup>

Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan perustana toimii PL 22 §:n asettama velvoite julkiselle vallalle perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvomisesta.

<sup>233</sup> Lohse & Viitanen 2019: 234–245.

<sup>234</sup> Lohse & Viitanen 2019: 28–29.

Perusoikeusmyönteinen laintulkinta palauttaa oikeussääntöjen tulkinnan perusoikeusjärjestelmään.<sup>235</sup>

Perusoikeudet velvoittavat lainsoveltajaa perustuslain tasoisina normeina ja ihmisoikeudet tavallisen lain tasoisina normeina. Vaikka ne ovat suoraan sovellettavaa oikeutta, niiden merkitys yleensä ilmenee lakien soveltamiseen vaikuttavana tulkintavaikutuksena. Tulkinnan lopputuloksen on oltava sopusoinnussa niiden vaatimuksien kanssa. Perustuslakivaliokunnan mukaan tiedustelusääntelyn erityisluonne edellyttää periaatesäännöksiä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta ohjaamaan tiedustelun toimivaltasääntelyn tulkintaa.<sup>236</sup>

#### 2.4.2.2 Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaate on keskeinen oikeusvaltiollinen periaate ja se edellyttää, että tiedustelutoimien on oltava oikeasuhtaisia toimenpiteen tavoite, kiireellisyys ja muut kokonaisuuden arviointiin vaikuttavat tekijät huomioon ottaen (PoL 1 luvun 3 §, SotTiedL 6 §, TtStL 1.2 §). Suhteellisuusperiaatteen tulkinnan tulee olla yhtenevä siviili- ja sotilastiedustelussa, koska kohteen kannalta voi olla sattumanvaraista, kumman tyyppisen tiedustelun kohteeksi hän joutuu. Oikeasuhtaisuus tarkoittaa tässä yhteydessä sekä toimenpiteen oikeasuhtaista vaikutusta kohdehenkilön oikeuksiin sekä toimenpiteen tavoitteen kannalta riittävää tehokkuutta. Käytännössä tämä tarkoittaa, että voi olla oikeutettua käyttää oikeuksiin syvemmin kajoavia menetelmiä, jos niiden käytöllä oikeuksiin kajoaminen on huomattavasti lyhytaikaisempaa kuin vaihtoehtoisilla, kevyemmin oikeuksiin kajoavilla mutta todennäköisesti tehottomammilla menetelmillä.<sup>237</sup>

Suhteellisuusperiaatteen arviointi on ollut EIT:n käytännössä esillä esimerkiksi *Weber ja Saravia v. Saksa* sekä *Roman Zakharov v. Venäjä* -ratkaisussa. Weber ja Saravia -ratkaisussa suhteellisuuden arviointi tapahtui toimittajaan kohdistuneen tiedonhankinnan kontekstissa.<sup>238</sup> Zakharov-ratkaisussa EIT katsoi ongelmalliseksi sen, että tiedonhankintaluvista päättäviä venäläisiä tuomareita ei ohjeistettu ottamaan huomioon toimenpiteen välttämättömyyttä tai suhteellisuutta.<sup>239</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen käytännössä

<sup>235</sup> Siltala 2003: 571; PeVM 25/1994 vp, s. 4. Ks. Ojanen 2009, s. 194–207.

<sup>236</sup> Lohse & Viitanen 2019: 28; PeVL 36/2018 vp, s. 15.

<sup>237</sup> Lohse & Viitanen 2019: 30–31; Mäenpää 2020: 35; HE 202/2017 vp, s. 170; HE 203/2017 vp, s. 193.

<sup>238</sup> Weber ja Saravia v. Saksa, kohdat 151–153.

<sup>239</sup> Roman Zakharov v. Venäjä, 4.12.2015, kohdat 262–263. Suhteellisuustestistä EIT:n käytännössä, ks. Viljanen 2003, s. 235–247; Viljanen 2005, s. 481–485.

suhteellisuusperiaatteen arviointi on ollut näkyvästi esillä muun muassa *Digital Rights* -ratkaisussa.<sup>240</sup> Tietoliikennetiedusteluun sisältyy vääjäämättä sivullisiin tahoihin kohdistuvaa oheispuuttumista oikeuksiin, mikä johtaa tietoliikennetiedustelun viimesijaisuuden edellytykseen, eli tietojen hankkimisen muilla keinoin on oltava mahdotonta tai erityisen epätodennäköistä tai vaikeaa. SotTiedL 6 §:ään sisältyy vaatimus tiedustelutoimenpiteen soveltuvuudesta tarkoitukseensa. Tämän vaatimuksen taustalla on perustuslakivaliokunnan vaatima täydennys suhteellisuusperiaatetta koskevaan säännökseen. Valiokunta katsoi, että ”*perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta*”.<sup>241</sup>

#### 2.4.2.3 Vähimmän haitan periaate

Vähimmän haitan periaate edellyttää tiedusteluviranomaisen valitsemaan yksittäistapauksessa käytettävissä olevista tiedustelumenetelmistä kohteelle vähiten haittaa aiheuttavan vaihtoehdon. PoL 1 luvun 4 §:n mukaisesti toimenpiteillä ei saa puuttua kenenkään oikeuksiin enemmän kuin on tarve ja kenellekään ei saa aiheuttaa tarpeetonta haittaa tai vahinkoa. Aiheutetun haitan tai vahingon tulee rajoittua siihen, mitä tehtävän suorittaminen välttämättä vaatii. SotTiedL 7 § lisää tähän myös vaatimuksen siitä, että tiedon hankkimisessa saa puuttua luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan vain mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti. Säännöksissä käytetty ilmaisu sisällyttää niin tiedustelun kohteen kuin sivulliset henkilöt, joihin tiedustelutoimenpide voi vaikuttaa.<sup>242</sup> Käytännössä tämä ohjaa käyttämään mahdollisista menetelmävaihtoehdoista sitä, joka vähiten rajoittaa kohdehenkilön perus- ja ihmisoikeuksiin.<sup>243</sup> Vieraan valtion viranomaisorganisaatiot eivät nauti perusoikeussuojaa, joten niihin voidaan kohdistaa merkittävämpiä tiedustelutoimenpiteitä kuin ei-valtiolliseen kohteeseen (yksityishenkilöön). Tässä yhteydessä tulee myös pitää mielessä erottelu vieraan valtion virkamiehen kaksoisroolista yksityishenkilönä ja virkansa edustajana. Sen ajan osalta, jonka hän on yksityishenkilönä, toisin sanoen vapaa-aikansa ja yksityiselämänsä osalta, hän nauttii perusoikeussuojaa Suomen oikeudenkäyttöpiirin sisällä ja siten

<sup>240</sup> Yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12 *Digital Rights Ireland* ja *Seitlinger* ja muut, kohdat 62–69. Ks. tarkempi analyysi ratkaisusta ja sen merkityksestä massavalvonnan kannalta, Ojanen 2014.

<sup>241</sup> PeVL 36/2018 vp, s. 17; Lohse – Viitanen 2019, s. 31. Ks. PeVL 5/2009 vp, s. 3; PeVL 55/2016 vp, s. 4–5; PeVL 40/2017 vp, s. 4.

<sup>242</sup> Lohse & Viitanen 2019: 32. Ks. LaVL 31/2018 vp, s. 3–4; PeVL 36/2018 vp, s. 17; HE 202/2017 vp, s. 170.

<sup>243</sup> *Klass ja muut v. Saksa*, kohta 51; *Kennedy v. Yhdistynyt kuningaskunta*, kohdat 31–32; *Iordachi ja muut v. Moldova*, 10.2.2009, kohta 51; *Roman Zakharov v. Venäjä*, kohta 260; *Association for European Integration and Human Rights ja Ekimdzhiiev v. Bulgaria*, 28.6.2007, kohdat 79–80.



vähimmän haitan periaate on otettava huomioon hänen kohdallaan samalla tavalla kuin kenen tahansa muun yksityishenkilön.<sup>244</sup>

Haitta on siis vähäisintä silloin, kun tiedustelu kohdistuu vieraan valtion viranomaisten viestintään, vaikkakin tällaisen viestinnän havaitseminen voi vaatia luotamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttumista. Sivullisiin kohdistuvan haitan minimoimiseksi vähimmän haitan periaate edellyttää, että käyttöön valitaan tarkimmin kohdennettava tiedustelumenetelmä.<sup>245</sup> Vähimmän haitan arviointi tapahtuu kokonaisuutena ja tapauskohtaisesti punnintana, jossa vastakkain on tavoiteltu hyöty ja yksilön oikeuksiin kajoamisen välttämättömyys tavoitteen kannalta. Perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaan välttämättömyysvaatimus ei täyty yleisluontoisella tavoitteella, kuten kansallisen turvallisuuden täsmentämättömällä edistämisellä. Uhkaperusteisen tiedustelunkin kohdalla on kyettävä osoittamaan, että tiedustelumenetelmän käytöllä on todennäköisesti saavutettavissa tietoja toimista, jotka vakavasti uhkaavat kansallista turvallisuutta.<sup>246</sup>

#### 2.4.2.4 Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Tarkoitussidonnaisuuden periaate on suhteellisuusperiaatteen tavoin keskeinen oikeusvaltiollinen oikeusperiaate ja sen mukaan viranomaisen saa käyttää toimivaltaansa vain laissa osoitettuun tarkoitukseen.<sup>247</sup> Tarkoitussidonnaisuuden periaate koskee kaikkea siviili- ja sotilastiedustelutoimintaa.<sup>248</sup> Suojelupoliisi saa käyttää toimivaltuuksiaan vain säädettyyn tarkoitukseen (PolL 1 luvun 5 § ja TtStL 1.2 §) ja sotilastiedustelun toimivaltuuksia saadaan käyttää vain sotilastiedustelulaissa säädettyyn tarkoitukseen (SotTiedL 8 §). Tiedustelutoimivaltuuksien käytön tulee perustua nimenomaiseen säännökseen ja siinä asetettuun tarkoitukseen. Periaate sisältää myös väärinkäytönkiellon, eli valtuuksia saa käyttää ainoastaan siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännön asettamien tarkoituksien ja kohteiden puitteissa.<sup>249</sup>

PolL 5 a luvun 1 §:n mukaisesti suojelupoliisin siviilitiedustelupalveluna käyttämien toimivaltuuksien täytyy liittyä kansallisen turvallisuuden suojaamiseen, ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseen tai muiden viranomaisten tukemiseen niiden kansalliseen turvallisuuteen liittyvissä tehtävissä. Sotilastiedustelun osalta taas SotTiedL 3 ja 4.2 § mukaan toimivaltuuksien käytön täytyy liittyä

---

<sup>244</sup> HE 203/2017 vp, s. 194.

<sup>245</sup> Lohse & Viitanen 2019: 32; Oikeusministeriö 2016: 49; HE 203/2017 vp, s. 194.

<sup>246</sup> Lohse & Viitanen 2019: 32–33; PeVM 4/2018 vp, s. 7–8.

<sup>247</sup> Mäenpää 2020: 33.

<sup>248</sup> HE 202/2017 vp, s. 170; HE 203/2017 vp, s. 194.

<sup>249</sup> Lohse & Viitanen 2019: 33; HE 202/2017 vp, s. 170; HE 203/2017, vp, s. 194; Mäenpää 2020: 32–33.

Suomeen kohdistuvaan tai Suomen turvallisuusympäristön kannalta merkitykselliseen sotilaalliseen toimintaan, kansallisen turvallisuuden suojaamiseen, ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseen tai puolustusvoimien eräiden perustehtävien suorittamiseen.<sup>250</sup>

Tarkoitussidonnaisuuden periaate pätee kaikessa tiedustelutoiminnassa, eli siihen sisältyy kansainvälinen tiedusteluyhteistyö, tiedusteluviranomaisten välinen yhteistyö ja tiedusteluviranomaisten yhteistyö muiden viranomaistahojen kanssa. Periaate on myös tärkeä siitä syystä, että sotilasvastatiedustelulla on oikeus käyttää tiettyjä PoL 5 lukuun sisältyviä salaisia tiedonhankintakeinoja rikostorjunnassa, kuten laissa sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa on säädetty.<sup>251</sup> Sotilasvastatiedustelun perusteista säädetään SKRTL 86.1 §:ssä, jossa sen tarkoituksiksi määritellään sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvasta tiedustelutoiminnasta ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten ennalta estämisestä ja paljastamisesta huolehtiminen.

#### 2.4.2.5 Syrjinnän kieltö

Tietoliikennetiedustelun toimenpiteen kohdentaminen siviilitiedustelussa samoin kuin sotilastiedustelun toimenpiteen kohdentaminen ei saa ilman hyväksyttävää perustetta perustua henkilöiden ikään, sukupuoleen, alkuperään, kansalaisuuteen, asuinpaikkaan, kieleen, uskontoon, vakaumukseen, mielipiteeseen, poliittiseen toimintaan, ammattiyhdistystoimintaan, perhesuhteisiin, terveydentilaan, vammaisuuteen, seksuaaliseen suuntautumiseen tai muuhun henkilöön liittyvään syyhyyn (TtStl 1.3 § ja SotTiedL 9 §). Näiden säännöksiin sisältyviä luetteloja ei tule tulkita tyhjentyviksi. Siviilitiedustelun osalta syrjinnän kiellon perustana toimii PL 6.2 §:n sisältämä syrjinnän kieltö sekä EU:n perusoikeuskirjan 21 artiklan vastaava syrjinnän kieltö.<sup>252</sup> Syrjinnän kieltö linkittyy suoraan oikeusvaltion hallinnon yhdenvertaisuuden periaatteeseen.<sup>253</sup>

Syrjinnän kieltö konkretisoituu tiedustelussa kielloksi seuloa henkilöitä fyysisten tai psyykkisten ominaispiirteiden, etnisen taustan, vakaumuksellisen tai poliittisen toiminnan tai muuhun henkilöön liittyvän ominaisuuden perusteella.<sup>254</sup> Perus- ja ihmisoikeusulottuvuuden lisäksi syrjinnän kiellon tarkoittama profilointi

<sup>250</sup> Lohse & Viitanen 2019: 33–34.

<sup>251</sup> Lohse & Viitanen 2019: 34.

<sup>252</sup> PeVL 36/2018 vp, s. 17–18; PeVL 35/2018 vp, s. 15; HaVM 36/2018 vp, s. 94; PuVL 9/2018 vp, s. 31–32; Lohse & Viitanen 2019: 35.

<sup>253</sup> Mäenpää 2020: 29–30.

<sup>254</sup> Perustuslakivaliokunta on todennut, että tiedustelutoiminnan salaisiin tiedonhankintakeinoihin sisältyy mahdollisesti suuria profiloinnin riskejä, PeVL 35/2018 vp, s. 5.

on usein myös heikkovaikutteista itse tiedustelutoiminnan kannalta. Profilointi voi joko valikoida liian suuren kohdehenkilöiden piirin tai vastavuoroisesti jättää useita potentiaalisia kohdehenkilöitä ulkopuolelle.<sup>255</sup> Lähtökohtaisesti kiellettyjen seurantakriteerien käyttö voi tulla kyseeseen, jos tiedusteluviranomaisella on yksilöidyllä ja ajantasaisella uhkatiedolla perusteltu syy sen käyttöön. Tällöin kyse on siis oikeasuhtaisuuden arvioinnista.<sup>256</sup>

#### 2.4.2.6 Tiedonvaihdon luottamusperiaate

Tiedonvaihdon luottamusperiaate on ennen kaikkea kansainvälistä tiedusteluyhteistyötä koskeva periaate. Kansainvälisestä tiedusteluyhteistyöstä säädetään PolL 5 a luvun 57 §:ssä ja SotTiedL 20 §:ssä sekä laissa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa (616/2019) ja laissa henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa (332/2019). Tiedonvaihdon luottamusperiaate on kirjoittamaton periaate, jolla ei ole institutionaalista perustaa kansallisessa laissa, kansainvälisissä sopimuksissa tai EIT:n tai EUT:n oikeuskäytännössä.<sup>257</sup> Sen sijaan se perustuu tiedusteluyhteistyön vakiintuneeseen tapaan, joka on Suomessa tunnustettu korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO:2010:31.<sup>258</sup> Muista tiedustelun viidestä periaatteesta poiketen tiedonvaihdon luottamusperiaatteessa ei myöskään ole kyse tiedustelun kohteen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen suojaamisesta. Kyse on vastavuoroisesta luottamuksesta, jonka mukaan yhteistyössä saatuja tietoja saa käyttää vain tietojen luovuttajan määrittelemiin tarkoituksiin eikä niitä saa luovuttaa eteenpäin ilman alkuperäisen luovuttajan lupaa.<sup>259</sup>

Toisin kuin muut tiedustelun periaatteet, tiedonvaihdon luottamusperiaate ei ole tiedusteluviranomaisten harkintavaltaa rajoittava ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistävä periaate. Tiedusteluyhteisöstä peräisin olevana periaatteena se ohjaa viranomaisten toimintaa kansainvälisessä tiedusteluyhteistyössä ja sen tavoitteena on luottamuksen ylläpitäminen yhteistyöhön osallistuvien tiedustelupalvelujen välillä. Näkökulmasta riippuen tiedonvaihdon luottamusperiaatteen voidaan katsoa rajoittavan tiedon vastaanottajavaltion tiedusteluviranomaisten toimintamahdollisuuksia tai sen voidaan tulkita lisäävän tiedon luovuttajavaltion kontrollia luovuttamansa tiedon käytöstä.<sup>260</sup>

Tiedonvaihdon luottamusperiaate ei ole ehdoton ja Suomen tiedustelulainsäädännön palomuurisäännöksissä (PolL 5 a luvun 44 § ja SotTiedL 79–80 §) säännellään

<sup>255</sup> Lohse & Viitanen 2019: 35; Lohse 2012, s. 221–223.

<sup>256</sup> Lohse & Viitanen 2019: 36.

<sup>257</sup> Lohse & Viitanen 2019: 36.

<sup>258</sup> KHO 2010:31.

<sup>259</sup> Lohse & Viitanen 2019: 36–37.

<sup>260</sup> Sepper 2010: 160–161; Roberts 2004: 251.

tarkemmin tiedustelutiedon luovuttamisesta rikostorjuntaan. Niin sanottujen ylitörkeiden rikosten kohdalla rikoksen torjunta- ja selvittämistarpeen katsotaan olevan sen verran suuri, että ei ole katsottavissa hyväksyttäväksi jättää välittämättä tiedustelutiedon lomassa ilmennyttä rikostietoa esitutkintaviranomaiselle.<sup>261</sup> Käytännössä tällainen velvollisuuksien ristiriita vältetään luovuttamalla keskusrikospoliisille tai muulle esitutkintaviranomaiselle vain oman tiedonhankinnan kautta uusina saatuja tai vahvistettuja rikostietoja.<sup>262</sup>

## 2.5 Tiedustelun valvonta

### 2.5.1 Valvonnan rooli

Tiedustelu autoritaarisessa järjestelmässä on hallinnon selviytymisen työkalu, joka useimmiten operoi ilman minkäänlaista lakiperustaa, sen salaisuuden verho on tarkoituksella läpipääsemätön ja tiedustelua käytetään omien kansalaisten terrorisointiin. Keskeisenä erona demokraattisen ja autoritaarisen valtion tiedustelussa on valvonta. *Matei* ja *Bruneau* ovat osuvasti kuvanneet tiedustelua demokradiassa *Gordionin solmuksi*, koska tiedustelun tarkoituksena on samanaikaisesti suojella demokratiaa uhkilta mutta toimien demokratialle epäluontevasti salassa.<sup>263</sup>

Demokratian periaatteisiin kuuluvat avoimuus, vallan jako, lainmukaisuus, yksityisyys ja luottamus, kun taas tiedustelun toiminta perustuu salaisuuteen, *need-to-know-ajatteluun* ja salaisen tiedon lohkottamiseen. Tiedusteluun kuuluu olennaisesti vallan ja pääsyn salaiseen tietoon keskittäminen osana siihen kuuluvaa tietokontrollia, ja nämä ominaisuudet ovat selkeässä ristiriidassa suhteessa demokratian perusajatukseen vallan jakautumisesta. Demokratiassa luottamusta rakennetaan vapaasti liikkuvalla tiedolla ja vapaalla yhteiskunnallisella keskustelulla, jotka mahdollistavat medialle ja kansalaisille poliittisten päättäjien ja julkisen vallan toimijoiden valvonnan.<sup>264</sup> Demokratian hyve perustuu siihen, että se suojelee ihmisiä vallan väärinkäytöltä, etenkin, kun kyse on salaisesta vallankäytöstä.<sup>265</sup>

---

<sup>261</sup> HE 202/2017 vp, s. 96.

<sup>262</sup> Lohse & Viitanen 2019: 37.

<sup>263</sup> Matei & Bruneau 2011: 656–657.

<sup>264</sup> Ott 2003: 71–72.

<sup>265</sup> Matei 2014: 86. Matei viittaa Loch K. Johnsonin kirjoitukseen ”Secret Spy Agencies and a Shock Theory of Accountability”, University of Georgia 2006, jota en onnistunut saamaan haltuuni käytössäni olleilla keinoilla.

Demokratian ja tiedustelun välisen jännitteen yhteensovittamisessa tiedustelun valvonnalla on keskeisin rooli.<sup>266</sup> Valvonnalle on tunnistettavissa neljä tehtävää: i) kansalaisten on kyettävä pitämään vaalein valitut päättäjät vastuussa verovarojen käytöstä ja hallinnon toimista ja tiedustelupalvelut ovat luonnollisesti osa hallintoa, ii) valvonta on välttämätön osa perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen seurantaan ja tiedustelupalvelujen toimivaltuudet toimia salassa sisältävät suuria riskejä oikeuksien toteutumisen kannalta, iii) tiedustelupalveluilla on salaisuuden verhosta ja toimivaltuuksistaan johtuen kyky halutessaan aiheuttaa häiriöitä puolueiden, median ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan, joten valtion on kyettävä kontrolloimaan niitä, ja iv) koska tiedustelupalvelut toimivat salassa, tiedustelun kohteeksi joutuvat tahot eivät välttämättä koskaan saa tietää heihin kohdistuneesta tiedustelusta. Demokraattisen yhteiskunnan on siis kyettävä seuraamaan tiedustelupalvelujen toimintaa ja pitämään ne vastuullisina toimistaan. Tiedustelupalvelut ovat myös vastustuskykyisiä hallinnon ”tavanomaiselle” valvonnalle, mikä korostaa väärinkäytöksen riskiä tiedustelussa ja minkä vuoksi on tarpeen järjestää erityinen tiedustelun valvontajärjestelmä.<sup>267</sup>

Näistä neljästä tiedustelun valvonnan tehtävästä voidaan muodostaa tiedustelun vastuullisuuden kehikko. *Oliver* on määritellyt vastuullisuuden tässä kontekstissa tarkoittamaan velvollisuutta antaa selvityksiä toiminnastaan ja tarvittaessa vastuun kantamista, seurauksista kärsimistä ja sitoutumista tehtyjen virheiden korjaamiseen.<sup>268</sup> Vastuullisuuden kehikon päämääränä on tiedustelussa ennaltaehkäistä poliittisen vallan väärinkäyttöä ja rajoittaa tiedustelupalvelujen autonomiaa.<sup>269</sup> Vastuullisuuden ohella tiedustelun valvonnan tarkoituksena on lisätä tiedustelun asianmukaisuutta ja sen vaikuttavuutta, jotka molemmat voidaan yhdistää jo vastuullisuuden kehikkoon asetettuihin rakenteisiin.<sup>270</sup>

Tiedustelun valvonta (*intelligence oversight*) on laaja yleiskäsite, jonka sisällä valvonta voidaan jakaa sen ajallisen ulottuvuuden mukaisesti ennakkolliseen (*ex ante*), reaaliaikaiseen (*ex durante*) ja jälkikäteiseen (*ex post*) valvontaan. Englanninkielisessä kirjallisuudessa jälkikäteiseen valvontaan viitataan erillisillä *review* termillä, mutta terminologian käytön osalta tiedustelua koskevassa tieteellisessä kirjallisuudessa ei ole yhtä vakiintunutta termistöä. Valvonta jakautuu edelleen sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan. Sisäisestä valvonnasta käytetään joissain yhteyksissä termiä kontrolli (*control*) valvonnasta poiketen, korostaen sen ulkoisesta valvonnasta poikkeavaa luonnetta. Sisäinen valvonta ei luonnollisesti ole itsenäistä tai

---

<sup>266</sup> Ott 2003: 71–72; Cameron 2019: 3–4.

<sup>267</sup> Wills 2010: 31–32.

<sup>268</sup> Oliver 1991: 22.

<sup>269</sup> Cameron 2019: 4.

<sup>270</sup> Gill 2012: 217.

tiedusteluviranomaisista ja hallinnosta irrallista ja siihen sisältyy kyky suoraan ohjata valvottavan toimintaa.<sup>271</sup>

Tiedustelun valvontaa on myös mahdollista kategorisoida sen tarkoituksen ja fokuksen perusteella. Valvonta voi olla *taaksepäin katsovaa*, jolloin sen tarkoituksena on olla rankaisevaa ja vastuuta osoittavaa. *Eteenpäin katsovan* valvonnan tarkoituksena on taas kehittää toimintaa opittujen virheiden perusteella. Suurin osa tiedustelun muodollisista valvontaelimistä harjoittaa molempien tyyppistä valvontaa samanaikaisesti vaihtelevissa mittasuhteissa. Valvontaelimen fokukseen vaikuttaa sen mandaatin luomat rajat, mutta yleiset fokusalueet ovat toiminnan laillisuus, vaikuttavuus, hallinnolliset käytännöt ja varojen käyttö.<sup>272</sup> Myös legitimitetti ja hyväksyttävyyys voi kuulua valvontaelimen fokusalueisiin, sillä muodollisilla valvontaelimillä on parempi kyky edistää läpinäkyvyyttä tiedustelussa kuin esimerkiksi medialla, jolla on niin ikään keskeinen rooli tiedustelun legitimitetin valvonnassa ja kehittämisessä, mutta jonka valvontakykyä rajoittaa tiedustelun salaisuus.<sup>273</sup>

Tiedustelun valvonta ja kontrolli ovat läheistä sukua toisilleen, mutta niitä erottaa yksi keskeinen piirre. Kontrolliin sisältyy kyky ohjata ja antaa käskyjä tiedustelupalveluille. Valvonta on myös erillinen mekanismi oikeussuojakeinoista, joilla on mahdollista jälkikäteen tutkia mahdollisia väärinkäytöksiä. Kontrolli on pääasiassa hallinnon väline, mutta joissain tapauksissa myös tuomioistuimilla voi olla kontrolliin kuuluvia valtuuksia johtuen tiedustelun perus- ja ihmisoikeuskytköksistä. Näitä valtuuksia voivat olla selvitysten ohjaaminen tai tiedustelun lupamennettely. Yksinkertaistettuna näiden kolmen tekijän –valvonnan, kontrollin ja oikeussuojakeinojen, joiden muodostama kokonaisuutta kutsun tässä *tiedustelun hallinnaksi* – jako voidaan esittää vallan kolmijakoon perustuen näin:

**Taulukko 2.** Tiedustelun hallinnan osatekijät

|                   |   |
|-------------------|---|
| Valvonta          | Parlamentti, asiantuntijavalvontaelimet |
| Kontrolli         | Hallinto                                |
| Oikeussuojakeinot | Tuomioistuimet                          |

<sup>271</sup> Wegge 2017: 13. Ks. Cameron 2019: 3.

<sup>272</sup> Wills 2010: 38.

<sup>273</sup> Cameron 2019: 4.

Tiedustelun hallinnan kokonaiskuvasta käy ilmi kokonaisuus, jota kutsun *tiedustelun valvonnan ekosfääriksi*. Valvonnan, kontrollin ja oikeussuojakeinojen erotelu auttaa niiden yksityiskohtien ja erityisten tehtävien tunnistamisessa, mutta ne ovat myös läheisesti toisiinsa nivoutuneita ja käytännössä niiden välillä on kiinteää vuorovaikutusta. On niin ikään syytä muistuttaa, että eri maiden välillä on eroja siinä, kuinka osuvasti tämä rakennelma kuvaa todellisuutta, mutta sen tarkoituksena on esittää tiedustelun hallinnan yleiset raamit.<sup>274</sup> Valvontajärjestelmissä on useita erilaisia toimijoita, niin muodollisia kuin ei-muodollisia tiedustelun valvojia, ja niitä ohjaavat erilaiset tavoitteet. Jotkin tavoittelevat taloudellista hyötyä (esimerkiksi osa mediasta), jotkin palvelevat oman tulkintansa mukaista yleistä hyötyä, jotkin ovat vaaleilla valittuja ja siten sitoutuneita oman poliittisen pääomansa kasvattamiseen ja jotkut taas ovat virkaansa nimitettyjä ammattilaisia ja asiantuntijoita.<sup>275</sup> Toimijoiden erilaiset intressit ja koostumukset mahdollistavat monenlaiset yhdistelmät eri maiden valvontajärjestelmissä ja tiedustelun hallinnan organisoinnissa.

Valvonta on keskeinen osa tiedustelun demokratisoitumisprosessia, koska tiedustelupalvelujen on oltava demokraattisesti valittujen siviilitahojen hallinnassa. Tämä sisältää institutionaaliset kontrollimekanismit, eli tiedustelupalvelujen ohjauksen ja lainsäädännön, sekä valvonnan ja toimintanormit (komentoketjut ministeriöihin) ja toimintakulttuurin. Valvontaan on sisällyttävä ulkoista valvontaa pelkän sisäisen valvonnan lisäksi, ja siihen tulee lukea myös ei-muodolliset valvonnan muodot kuten media ja kansalaisyhteiskunta. Kansallisten valvontaelimien lisäksi siihen lukeutuu kansainväliset ihmisoikeustuomioistuimet ja mahdolliset ylikansalliset tahot. Toimintakulttuuriin sisältyvät lainmukaiset ja läpinäkyvät rekrytointimenetelmät, koulutus ja demokraattisten periaatteiden ja normien sisäistäminen tiedustelupalveluissa.<sup>276</sup> Vaikka Matei on kirjoittanut demokratisoitumisprosessin alkuvaiheista, eli siirtymästä autoritaarisesta valtiojärjestelmästä ja tiedustelukulttuurista demokraattiseen, samat seikat pätevät myös jo valmiiksi demokraattisiin maihin, koska tiedustelu on suuren osan historiastaan ollut demokraattisen valvonnan ja vastuullisuuden musta aukko. Lisäksi tulee pitää mielessä, että on mahdollista, että demokraattisessa valtiossa toimii epädemokraattinen tiedusteluyhteisö. Demokraattisillakaan valtioilla ei siis ole varaa sokeasti luottaa demokraattisten periaatteiden loputtomaan läpäisykykyyn läpi hallintonsa ja turvallisuuskoneistonsa. Kerran demokratisoitu tiedustelu voi helposti alkaa lipsua epädemokraattiseen suuntaan, jos jokin osa laajempaa tiedustelun hallinnan kokonaisuutta alkaa heikentyä.

---

<sup>274</sup> Cameron 2019: 4.

<sup>275</sup> Gill 2005: 15.

<sup>276</sup> Matei 2014: 74.

Tiedustelun valvontaan sisältyy useita sille ominaisia haasteita, jotka antavat tiedustelun valvonnalle sen erityisluonteen muuhun tavanomaiseen hallinnon valvontaan verrattuna. Haasteiden taustalla vaikuttaa tiedustelun itsensä erityiset ominaispiirteet, sen autonomisuus ja salaisuus. Vaikka valvonnan tarpeellisuus tunnustettiin jo kylmän sodan aikana, tiedustelun valvonta oli pitkään enemmän kulissinomainen muodollisuus. Vuosikymmenten heitteille jätön jälkeen tiedustelun valvonnan aito aktivoiminen onkin osoittautunut tuonut oman lisänsä sen haasteellisuuteen.<sup>277</sup> Tiedustelutoiminnan ja sen valvonnan salaisuus ja valvonnan edellytettävä itsenäisyys suhteessa tiedusteluviranomaisiin ovat keskeisiä haasteita. Tiedustelun valvonnan haasteellisuutta kuvaa *trilemman* käsite, joka on lainattu tiedustelututkimukseen kauppatieteiden puolelta, mutta se soveltuu hyvin muunneltuna kuvaamaan tiedustelun valvonnan ”*mahdotonta kolminaisuutta*”.<sup>278</sup> Trilemma tarkoittaa, että yksi valvontaelin kykenee realistisesti valvomaan vain yhtä tai korkeintaan kahta tiedustelunvalvonnan kolmesta painopisteestä, jotka ovat tehokkuus, vaikuttavuus ja lainmukaisuus/suhteellisuus.<sup>279</sup> *Wills* on esittänyt trilemmaa täydentävän mallin tiedustelun valvontaelinten neljästä painopisteestä, jotka ovat lainmukaisuus, vaikuttavuus, hallinnolliset prosessit ja varojenkäyttö.<sup>280</sup>

Kansallisen turvallisuuden uhkien rajat ylittävä luonne lisää tiedusteluyhteistyön ja -yhteistoiminnan tarvetta.<sup>281</sup> Kansainvälinen yhteistyö on kiinteästi yhteydessä paitsi ulkoisiin uhkiin myös sisäisiin uhkiin varautumiseen; esimerkiksi hybridi-vaikuttamisen ja kyberuhkien tehokas havaitseminen ja torjunta vaativat usein valtioiden välistä yhteistyötä<sup>282</sup>. Tiedusteluyhteistyö on kenties haastavin yksittäinen tiedustelun valvonnan ulottuvuus, koska siinä erot kansallisissa valvontajärjestelmissä ja valtiollisten valvojien rajoittuminen omaan järjestelmäänsä tiedonvaihdon luottamusperiaatteen vuoksi jättävät valvojat lähes täysin sokeiksi vaihtoiksi. Tiedonvaihdon luottamusperiaate voi aiheuttaa valvonnalle esteitä myös oman järjestelmän sisällä, jos alkuperäinen tieto perustuu kansainväliseltä tiedustelukumppanilta saatuun materiaaliin. Tiedusteluyhteistyön haasteellisuuteen tulee vielä lisätä se, että tiedustelua harjoittavat myös ei-valtiolliset toimijat ja yhteistyö valtiollisten ja ei-valtiollisten tahojen välillä tarjoaa omat erityiskysymyksensä.<sup>283</sup>

<sup>277</sup> Gill 2012: 218.

<sup>278</sup> Ks. Obstfeld, Shambaugh & Taylor 2005; Cayford, Pieters & Hijzen 2018: 1012.

<sup>279</sup> Gill 2020: 974; Cayford ja muut 2018: 1011–1012.

<sup>280</sup> Wills 2010: 38. Varojenkäyttö vastaa trilemmasta löytyvää tehokkuutta ja hallinnolliset prosessit jakautuvat selkeimmin lainmukaisuuden ja tehokkuuden osa-alueille (Widlund 2023: 75).

<sup>281</sup> VNS 5/2016 vp, s. 7.

<sup>282</sup> VNS 6/2016 vp, s. 27–28.

<sup>283</sup> Gill 2012: 218.



Valvonnan roolissa korostetaan usein sen perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamista suojaavaa tehtävää, mutta valvonnalla on myös tärkeä rooli voimistuvien turvallisuusvaltiotendenssien laannuttamisessa. Tällä on totta kai myös selkeä – vaikkakin epäsuora – yhteys perus- ja ihmisoikeustehtävään. Kun turvallisuushuolet ovat korkeimmillaan, kuten esimerkiksi toteutuneiden terrori-iskujen jälkeen usein on, paine valvontaa kohtaan kasvaa, joskaan ei siinä mielessä, että valvonnalta vaadittaisiin enemmän, päinvastoin. Turvallisuusviranomaisten ja poliitikoiden, usein myös kansalaisten, mielipide voimistuneessa turvallisuusilmapiirissä pikemminkin vaatii valvonnan pysyvän poissa intensiivistyvän tiedustelun tieltä.<sup>284</sup> Näissä tilanteissa valvonnan oikeudelliset puitteet ja tiedustelun demokratisoitumisen taso tulee todella mitatuksi. Kahlitsematonta turvallisuusvaltiokehitystä onkin syytä pitää merkittävänä uhkana demokratisoidulle tiedustelulle.

Jotta valvontaelimet, niin parlamentaariset kuin asiantuntijaelimet, onnistuvat pitämään turvallisuusvaltiokehityksen aisoissa, tarvitaan tervettä skeptisyyttä sitä kohtaan, mitä tiedustelupalvelut ovat halukkaita kertomaan valvojille ja valvontaelimien välistä toimivaa yhteistyötä sekä yhteistyötä riippumattomien tutkijoiden ja kansalaisyhteiskunnan kanssa. Gill on myös nostanut esiin tarpeen aiempaa kosmopoliittisemmalle hengelle valvonnassa: ylikansallisten valvontaelimien kehittäminen ja yhteistyö eri maiden kansallisten valvontaelimien välillä auttaisi kasvattamaan valvonnan ulottuvuutta sekä kehittämään kansallisia toimintatapoja.<sup>285</sup>

Käytännössä valvonnan toimintaa määrittelee valvontaelimen mandaatti ja sen käytössä olevat keinot. Tavanomaisia tiedustelun valvontaelimen käytössä olevia keinoja ovat salaisten ja ei-salaisten asiakirjojen läpikäyminen, tiedusteluviranomaisilta saatujen raporttien läpikäyminen sekä satunnaistarkastukset tiedustelupalvelujen hallussa oleviin tietoihin, joilla voidaan arvioida kerättyjen henkilötietojen käytön lainmukaisuutta. Näiden ohella keinovalikoimaan voivat kuulua tarkastuskäynnit tiedustelupalveluiden tiloihin, erilaiset temaattiset tarkastukset ja selvitykset, jotka voivat perustua esimerkiksi median tai kansalaisyhteiskunnan esittämiin tietoihin sekä mahdollisesti myös valituksien tai kanteluiden käsittely.<sup>286</sup>

Tiedustelun valvontakäytäntöä voidaan tarkastella kahden modaliteetin avulla, jotka ovat *poliisipartiovalvonta* (*police patrol*) ja *palonsammutusvalvonta* (*fire-fighting*). Poliisipartiovalvonta on keskittynyttä, aktiivista, suoraa ja valvontaelimen omasta aloitteesta tapahtuvaa. Palonsammutusvalvonta on vähemmän

---

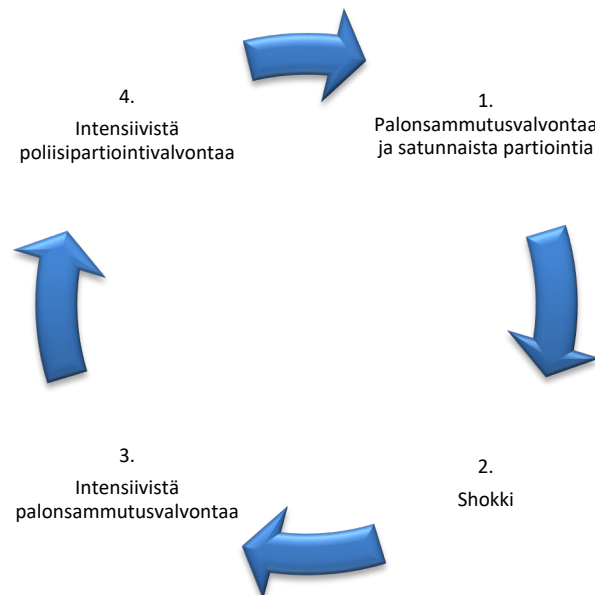
<sup>284</sup> Gill 2012: 221.

<sup>285</sup> Gill 2012: 222.

<sup>286</sup> Wills 2010: 39–40.

aktiivista ja interventiivistä. Palonsammutusvalvonta aktivoituu, kun väärinkäytökset tulevat ilmi. Tätä varten palonsammutusvalvontaan kuuluvat olennaisena osana strategisesti sijoitetut ”palohälyttimet”, joiden kautta valvontaelin saa tietoonsa sen huomiota vaativat tilanteet.<sup>287</sup>

Modaliteetin valintaan vaikuttaa valvontaelimen käytössä olevat keinot, motivaatio ja institutionaaliset seikat.<sup>288</sup> Modaliteetit eivät myöskään ole kiveen hakattuja kunkin valvontaelimen kohdalla, vaan ne voivat vaihdella tilanteen mukaan ja tapahtua aika ajoin jopa osin päällekkäin. *Loch Johnson* on kuvannut modaliteettien toteutumista USA:n kongressin harjoittamassa parlamentaarisessa valvonnassa osana tiedusteluvalvonnan shokkiteoriaansa. Johnsonin kuvaama palonsammutusvalvonnan kaava on seuraavanlainen<sup>289</sup>:



**Kuvio 2.** Parlamentaarisen valvonnan palonsammutusvalvonnan vaiheet.

Shokilla Johnson tarkoittaa merkittävää tiedustelun epäonnistumista tai skandaalia. Kuten kaavasta käy ilmi, poliisipartiointivalvonta voi seurata palonsammutusvalvonnan havaitsemaa shokkia kuukausia tai jopa vuosia, jos kyse on ollut tarpeeksi suuresta epäonnistumisesta tai skandaalista. Intensiivisen palonsammutuksen ja sitä seuraavan intensiivisen partioinnin ohella reaktionä voi olla esimerkiksi valvontaelimen suosituksista käynnistetyt lainsäädännön reformit. Kun tilanne on rauhoittunut, valvonta vetäytyy takaisin tyypilliseen inaktiiviseen palonsammutusvalvontaan, jonka ohella voi olla satunnaista partiointi-tyyppistä

<sup>287</sup> McCubbins & Schwartz 1984: 166.

<sup>288</sup> McCubbins & Schwartz 1984: 166–167.

<sup>289</sup> Johnson 2014: 4.

valvontaa.<sup>290</sup> Johnsonin esittämä kaava pätee parhaiten parlamentaarisiin valvontaelimiin, joilla on taipumus nojata palonsammutusvalvontaan niiden käytössä olevien resurssien vuoksi.

Media lukeutuu ei-muodollisten valvonnan muotojen joukkoon. Nämä epäviralliset ulkoiset ”valvontaelimet”, kuten media ja kansalaisyhteiskunta, ovat oikeudellisen sääntelyn ulkopuolella eikä niillä siten ole virallista mandaattia tai määriteltyjä tehtäviä, mutta ne jakavat samat tavoitteet muodollisten valvontaelimien kanssa ja ne muodostavat yhdessä kokonaisuutena valvonnan ekosfäärin.<sup>291</sup> Median velvollisuus on toimia vallan vahtikoirona, tutkia ja pitää valtaapitäviä vastuussa toimistaan. Tähän lukeutuvat osana hallintoa tiedustelupalvelut.<sup>292</sup> Media pitää tiedusteluviranomaisia ja hallintoa vastuussa näyttämällä yleisölle, mitä todellisuudessa on tapahtunut, jolloin kansalaiset eivät ole ainoastaan viranomaisen ja poliitikkojen välittämien tietojen varassa.<sup>293</sup> Median ja tiedustelupalvelujen suhde ei ole välttämättä ainoastaan vastakkainasetteluun perustuva. Media voi myös auttaa tukemaan hallinnon ja tiedustelupalvelujen legitimizeettiä demokratiassa viestimällä kansalaisille niiden toiminnasta, auttaen purkamaan tiedustelun salaisuuden luontaisesti aiheuttamaa epäluottamusta.<sup>294</sup> Etenkin uusissa demokratioissa media tarjoaa myös ”oppimisympäristön” tiedusteluun liittyvissä asioissa poliitikoille ja kansalaisille.<sup>295</sup>

Median rooli on keskeinen palonsammutusvalvonnassa, koska tiedotusvälineet kykenevät tuomaan ongelmia ja väärinkäytöksiä esiin ja antamaan niille julkisuutta. Merkittäväkään mediafokus ei kuitenkaan välttämättä riitä laukaisemaan palohälytystä.<sup>296</sup> Tämä ei vähennä median arvoa tiedustelun valvonnan kokonaisuudessa, koska sillä on tärkeä tehtävä välittää tietoa hallinnolta ja valvontaelimiltä kansalaisille helposti ymmärrettävissä olevassa muodossa. Media ei ole vain passiivinen tiedonvälittäjä, vaan se kykenee myös keräämään ja analysoimaan tietoa.<sup>297</sup> Median kautta myös vuodetaan tietoja ilmiantajien toimesta (*whistleblowing*).<sup>298</sup> Ei-muodollisesta valvonnasta puhuttaessa on vielä syytä mainita

---

<sup>290</sup> Johnson 2014: 2–4.

<sup>291</sup> Matei 2014: 78.

<sup>292</sup> Matei 2014: 86; Hillebrand 2012: 697–698.

<sup>293</sup> Matei 2014: 86. Matei viittaa Marina Caparinin kirjoitukseen ”Media and the Security Sector: Oversight and Accountability”, DCAF 2004, josta on löydettävissä enää vain venäjänkielinen versio DCAF:n sivuilta (ilman sivunumeroita): [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/bm\\_massmedia\\_ru.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/bm_massmedia_ru.pdf), haettu 1.5.2024.

<sup>294</sup> Matei 2014: 82; Hillebrand 2012: 699.

<sup>295</sup> Matei 2014: 89–90.

<sup>296</sup> Johnson 2014: 3–4.

<sup>297</sup> Gill 2005: 15; Matei 2014: 78.

<sup>298</sup> Matei 2014: 80–81.

sousveillance.<sup>299</sup> Sousveillance, tarkoittaen tässä kontekstissa kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan tiedusteluun kohdistamaa valvontaa, on kiinteästi sidoksissa mediaan, sillä media tarjoaa kanavan väärinkäytöksen julkituomiseen.

### 2.5.2 Ennakkovalvonta

Ennakkovalvonnan tai tuomioistuinkontrollin tarkoituksena on varmistaa, että tiedustelutoiminnalla on lainmukaiset edellytykset. Useissa maissa, Suomi mukaan lukien, tiedustelumenetelmän käyttö edellyttää tuomioistuimen lupaa, ja tuomioistuimen luvan edellytys on tärkeä oikeusturvatae tiedustelussa.<sup>300</sup> Kuten tässä tutkimuksessa sovelletun tiedustelun hallinnan mallista käy ilmi, tuomioistuinkontrolli ei varsinaisesti kuulu valvonnan vaan oikeussuojakeinojen kokonaisuuteen. Kyse on joka tapauksessa perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkityksellisestä osasta valvonnan ekosfääriä. EIT on ratkaisukäytännössään korostanut tuomioistuimen ennakkolupajärjestelmän merkitystä tiedustelun valvonnan kriteeristön täyttymisessä.<sup>301</sup>

Ennakkovalvonta edellyttää riippumatonta toimielintä, yleensä tuomioistuinta. Sen tehtävänä on rajoittaa tiedusteluviranomaisten harkintavaltaa tiedustelumenetelmän käytöstä päättämisessä, eli ennaltaehkäistä tiedusteluviranomaisten mielivaltaa. Tuomioistuinkontrollin on oltava aitoa ja perusteellista ja tiedusteluviranomaisten on luovutettava tuomioistuimen käyttöön kaikki sen tarvitsemat tiedot päätöksentekoa varten. Viranomaisilla on Suomessa näyttövelvollisuus osoittaa, että tiedustelumenetelmän käytön yleiset periaatteet ja yleiset ja erityiset edellytykset täyttyvät. Tuomioistuinkontrolli ei saa muuntua vain näennäiseksi kumileimasin-toiminnaksi kahdesta merkittävästä syystä. Ensimmäinen, tuomioistuinvalvonta on keskeinen oikeussuojakeino, joka varmistaa tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuutta ja perus- ja ihmisoikeuksien ja tiedustelun periaatteiden toteutumista tiedustelutoiminnassa. Toiseksi, uskottavat oikeusturvatakeet ovat tärkeässä roolissa yhteiskunnallisen luottamuksen edistämisessä ja ylläpitämisessä tiedustelupalveluita kohtaan.<sup>302</sup>

---

<sup>299</sup> Termi perustuu vastakkainasetteluun termin *oversight* kanssa. *Sousveillance*, tai *undersight*, kuvaa alhaalta ylöspäin tapahtuvaa valvontaa siinä missä perinteinen valvonta, *oversight*, tapahtuu ylhäältä alaspäin. Ks. Mann & Ferenbok 2013: 18–19.

<sup>300</sup> PeVL 35/2018 vp, s. 29; LaVL 32/2018 vp, s. 9–10.

<sup>301</sup> Viljanen 2018: 10.

<sup>302</sup> Lohse & Viitanen 2019: 141–142; PeVL 36/2018 vp, s. 33; LaVL 32/2018 vp, s. 9–10.

### 2.5.3 Laillisuusvalvonta

Ulkoinen laillisuusvalvonta on valvontaa, joka keskittyy tiedustelun lainmukaisuuden valvontaan, eli voimassa olevan oikeuden oikeusnormien noudattamisen valvontaan. Suurin osa tiedustelun valvonnasta on laillisuusvalvontaa.<sup>303</sup> Yleisin toteuttamistapa laillisuusvalvonnan järjestämisen on ulkoinen asiantuntijavalvontaelin. Asiantuntijaelimillä on useita ominaisuuksia, jotka tekevät ne erityisen hyvin soveltuviksi ulkoiseen laillisuusvalvontaan. Ne ovat itsenäisiä poliittisista vaikuttimista, ne voivat keskittyä yksinomaan tiedustelun valvontaan ilman muita velvollisuuksia ja asiantuntijaelimien jäsenillä voi olla pidemmät palvelusajat, mikä mahdollistaa asiantuntemuksen kehittämisen ja toimivien yhteistyösuhteiden luomisen tiedusteluviranomaisten kanssa. Lisäksi asiantuntijaelinten toimintaan liittyy pienempi valvonnan politisoitumisen riski. Esimerkiksi valvontaelimien kautta tapahtuvien tietovuotojen taustalla on usein valvontaelimen poliittisen jäsenen henkilökohtaiset päämäärät, kuten poliittisen pääoman kerryttäminen, mutta nämä tietovuodot vahingoittavat valvontaelimen ja tiedusteluviranomaisten välistä luottamusta, hankaloittaen valvontaa pitkällä aikavälillä. Asiantuntijaelimien jäsenillä ei ole tällaisia motiiveja.<sup>304</sup>

Laillisuusvalvontaelinten mandaatit vaihtelevat, mutta yleensä niiden valvonta kohdistuu yhteen tiettyyn tiedustelupalveluun. Laillisuusvalvonta voi sisältää samoja elementtejä kuin parlamentaarinen valvonta, eli laillisuuden, varojen käytön ja hallinnollisten prosessien valvontaa.<sup>305</sup> Suomessa ulkoinen laillisuusvalvontaelin, tiedusteluvalvontavaltuutettu, keskittyy nimenomaan tiedustelutoiminnan laillisuuden valvontaan. Laillisuusvalvontaa harjoittaa jälkikäteisenä valvontana myös eduskunnan oikeusmies.<sup>306</sup>

Laillisuusvalvontaa harjoittavat asiantuntijaelimet kykenevät poliisi-partiovalvontaan ajankäytön ja asiantuntemuksen osalta. Näiden lisäksi valvontaelimelle tulee kuitenkin myös olla riittävät mandaatti, henkilöstöresurssit ja toimiva valvontasuhte ja luottamus valvonnan kohteena olevan tiedustelupalvelun tai -palveluiden kanssa.<sup>307</sup>

### 2.5.4 Parlamentaarinen valvonta

Parlamentaarinen valvonta on parlamentaarisen valvontaelimen, kuten Suomen tiedusteluvalvontavaliokunnan, harjoittamaa tiedustelun valvontaa. Sen etuna on

---

<sup>303</sup> Lohse & Viitanen 2019: 140.

<sup>304</sup> Wills 2010: 42–43.

<sup>305</sup> Wills 2010: 34.

<sup>306</sup> Lohse & Viitanen 2019: 202–203.

<sup>307</sup> Widlund & Paasonen 2021a: 204.

sen parlamentaarisen aseman antama suora demokraattinen legitimitiitti verrattuna asiantuntijaelimien epäsuoraan legitimitiettiin, joka seuraa siitä, että parlamentti tai hallinto nimittää niiden jäsenet virkaansa. Parlamentaariset elimet ovat asiantuntijaelimiä paremmassa asemassa vaikuttamaan suoraan hallinnon politiikkaan ja toimiin ja parlamentilla on käytössään lainsäädäntövalta ja budjetti-valta, joilla se kykenee vaikuttamaan suoraan tiedustelua koskevaan lainsäädäntöön ja tiedustelupalveluiden resursseihin.<sup>308</sup>

Parlamentaarisen valvonnan roolina on tavanomaisesti lainsäädännön, varojen hallinnan, tiedustelun poliittisten linjauksien ja hallinnollisten prosessien valvonta.<sup>309</sup> Parlamentin osallisuus valvontaan siirtää tiedustelun kansallisen turvallisuuden asiat ei-poliittisesta ulottuvuudesta poliittiseen. Tässä yhteydessä tapahtuva tiedustelun politisoituminen on normaalia ja kuuluu asiaan. Tiedustelutoiminta on osa normaalia hallintoa ja siihen liittyvistä kysymyksistä on kyettävä käymään keskustelua poliittisen keskustelun tärkeimmällä areenalla.<sup>310</sup> Parlamentaarisen valvonnan eduksi on siis luettava sen toiminnan julkinen luonne, kyky tuoda asiat julkiseen käsittelyyn nopeasti ja arvioida erilaisia poliittisia ratkaisuja. Parlamentti voi myös painostaa muita valvontaelimiä tarttumaan asioihin ja ongelmakohtiin eräänlaisen suotuisan politisoitumisen hengessä.<sup>311</sup> Kansalliset parlamentit ovatkin tärkeässä roolissa tiedustelun valvonnassa monessa demokraattisessa valtiossa.<sup>312</sup> Politisoituminen voi myös koitua ongelmaksi parlamentaarissa valvonnassa, jos se alkaa voimistua hallitsemattomasti. Puoluepolitiikka voi tällöin alkaa sotkeutua valvontaan ja valiokuntien tai komiteoiden järjestämisestä kuulemista voi tulla merkityksettömiä, jos valvontaelimen jäsenet tai osa jäsenistä on haluttomia esittämään asianmukaisia ja kriittisiä kysymyksiä tiedusteluviranomaisille.<sup>313</sup> Sama koskee myös asiantuntemusta tai sen puutetta. Poliitikot harvoin kykenevät käyttämään suurta osaa ajastaan tiedustelun valvontaan liittyviin tehtäviinsä ja tiedustelun valvonta ei ole muutenkaan kovin houkuttelevaa poliittisesta näkökulmasta. Lisäksi poliitikkojen virkakaudet ovat sidottuja vaaleihin, joten valvontaelimen jäsenistössä on usein suurta vaihtuvuutta, mikä estää asiantuntemuksen kertymisen.<sup>314</sup>

Parlamentin rooli tiedustelun valvonnassa onkin siis parhaimmillaan valvonnan kokonaisuutta tukeva sen sijaan, että se olisi pääasiallinen valvoja. Parlamentaarilla valvontaelimellä ei ole resursseja tehokkaaseen poliisipartiovalvontaan, eli se

---

<sup>308</sup> Wills 2010: 42.

<sup>309</sup> Wills 2010: 34.

<sup>310</sup> Hegemann 2018: 176.

<sup>311</sup> Farson 2000: 246–247.

<sup>312</sup> Rempel 2004: 648.

<sup>313</sup> Rempel 2004: 641–646.

<sup>314</sup> Widlund 2023: 79–80.

tehtävä jää toisen valvontaelimen täytettäväksi valvonnan ekosfäärissä.<sup>315</sup> Parlamentaariset valvontaelimet itse ovat taipuvaisia palonsammutusvalvontaan.<sup>316</sup> Parlamentaarinen valvonta vaikuttaa suoraan tiedustelupalveluiden toimintaan: jos parlamentaarinen valvontaelin on roolissaan osaava ja valvonta on toimivaa, se voi toimia positiivisena resurssina tiedustelupalveluille niiden toiminnan kehittämisessä ja niiden legitimitetin ylläpitämisessä. Jos parlamentaarinen valvonta on osaavan sijaan huolimaton ja politisoitunut, siitä muodostuu herkästi albatrossi tiedustelupalveluiden kaulaan, hankaloittaen niiden toimintaa ja riippumattomuutta poliittisista kamppailuista.<sup>317</sup>

### 2.5.5 Sisäinen valvonta

Tiedustelun sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan tiedusteluviranomaisten omavalvontaa ja ministeriöiden harjoittamaa hallinnonalavalvontaa.<sup>318</sup> Sisäinen valvonta on useimmiten tarkalleen ottaen kontrollia, koska siihen sisältyy kyky suoraan ohjata valvottavan toimintaa. Siihen myös perustuu sisäisen valvonnan suurimmat edut suhteessa ulkoiseen valvontaan. Sisäinen laillisuusvalvonta ja esimiesvalvonta edistävät tahollaan lainmukaisuutta ja asianmukaisuutta ja ylläpitävät luottamusta ja se mahdollistaa virheellisten menettelytapojen nopean korjaamisen.<sup>319</sup>

Sisäinen kontrolli on tärkeä osa valvonnan kokonaisuutta siitä huolimatta, että valvontajärjestelmä ei voi kokonaan rakentua sen varaan.<sup>320</sup> Tiedustelun salaisuuden verhon vuoksi hallinnolla on ja tiedustelupalveluilla itsellään on aina paras asema valvoa tiedustelutoimintaa, ja erityisesti hallinnon vastuuta sisäisestä kontrollista tulee painottaa.<sup>321</sup> Sisäinen valvonta pitää tiedustelupalvelut osana hallinnon kokonaisuutta ja ennaltaehkäisee niiden muuntumista omaksi muusta hallinnosta eristäytyneeksi saarekkeekseen. Samalla sisäisen valvonnan haasteena on itsekontrollin ja vastuullisuuden ylläpitäminen, sillä sisäiseen valvontaan liittyy vahvasti poliittisen väärinkäytön riski.<sup>322</sup>

### 2.5.6 Valvonta kansainvälisellä ja ylikansallisella tasolla

Kansainvälisellä ja ylikansallisella tasolla tiedustelun valvonnassa painottuvat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen

---

<sup>315</sup> Farson 2000: 245–247.

<sup>316</sup> Widlund 2023: 78; Ducci 2009. Vrt. Farson 2000: 245–247.

<sup>317</sup> Ott 2003: 70.

<sup>318</sup> Lohse & Viitanen 2019: 141.

<sup>319</sup> Lohse & Viitanen 2019: 157.

<sup>320</sup> Viljanen 2018: 7.

<sup>321</sup> Civiletti 1980: 888–889; Emerson 2019: 1208.

<sup>322</sup> Leigh 2007: 68.

ratkaisut tiedustelua ja salaista tiedonhankintaa koskevilla asioilla. EIT:n ja EUT:n käytäntöä näissä asioissa ei voi varsinaisesti pitää tiedustelun valvontana vaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontana salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelun yhteydessä.

EIT valvoo Euroopan ihmisoikeussopimuksen toteutumista ja sen ratkaisukäytännössä on lukuisia tiedustelua koskevia ratkaisuja. Klassikkoratkaisuksi muodostuneessa Klass ja muut v. Saksa -ratkaisusta EIT muodosti tulevat raamit tiedustelun hyväksyttävyydelle ja yksityisyyden suojan rajoittamiselle tiedustelun ja salaisen tiedonhankinnan puitteissa demokraattisessa yhteiskunnassa.<sup>323</sup> Tiedustelun kannalta olennaisimmat oikeudet EIS:ssa ovat 8 artiklan yksityiselämän suoja sekä 13 artiklan oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin. Myös 10 artiklan sananvapaus ja lähdesuoja on ollut esillä salaista tiedonhankintaa koskevilla ratkaisuissa.<sup>324</sup>

EUT:n rooli ei ole yhtä suora kuin EIT:n, koska Euroopan unionilla ei ole SEU 4.2 artiklan mukaisesti toimivaltaa kansallisen turvallisuuden osalta. Rajanveto kansallisen turvallisuuden osalta ei kuitenkaan aina ole yksinkertainen, mikä antaa EUT:lle tilaa vaikuttaa tiedustelua ja salaista tiedonhankintaa koskeviin kysymyksiin.<sup>325</sup> Tästä esimerkkinä käy puolustusalan hankintoja koskenut EUT:n ratkaisu asiassa *Insinööritoimisto InsTiimi*.<sup>326</sup> EU:n perusoikeuskirja määrittelee unionin perusoikeudet, joita jäsenvaltiot ovat perusoikeuskirjan 51.1 artiklan nojalla velvoitettuja noudattamaan soveltaessaan unionin oikeutta. Perusoikeuskirjan tulkinta tarjoaa myös tulkinta-apua sellaisissa salaiseen tiedonhankintaan liittyvissä asioissa, joita EIT ei ole oikeuskäytännössään käsitellyt.<sup>327</sup> EU:n oikeusjärjestys ja EUT:n ratkaisukäytäntö siis vaikuttavat kansallisen lainsäädännön kehitykseen tiedustelun osalta, vaikka unionilla ei olekaan toimivaltaa kansallisen turvallisuuden alalla.<sup>328</sup>

Unionin perusoikeuskirjan 52.3 artiklan mukaan perusoikeuskirjan ja EIS:n oikeuksilla on toisiaan vastaavilta osiltaan sama sisältö ja merkitys, mutta tämä ei estä unionin perusoikeusjärjestelmää antamasta myös ihmisoikeussopimusta laajempaa suojaa.<sup>329</sup> Tiedustelun ja salaisen tiedonhankinnan osalta keskeisimpiä

---

<sup>323</sup> Klass ja muut v. Saksa, kohdat 46–49, 59.

<sup>324</sup> Lohse & Viitanen 2019: 127.

<sup>325</sup> HE 199/2017 vp, s. 29; Sopimus Euroopan unionista (konsolidoitu toisinto EuVL C 202/1, 7.6.2016).

<sup>326</sup> Asia C-615/10 *Insinööritoimisto InsTiimi*, 7.6.2012, erityisesti kohdat 34–35. Ks. myös asia C-284/05 Euroopan komissio v. Suomi, 15.12.2009, kohta 47; asia C-300/11 ZZ, 4.6.2013, kohdat 61–64.

<sup>327</sup> Raitio & Tuominen 2020: 325–326; Lohse & Viitanen 2019: 133.

<sup>328</sup> HE 199/2017 vp, s. 29.

<sup>329</sup> Raitio & Tuominen 2020: 325; yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P *Kadi ja Al Barakat International Foundation*; asia C-11/70, 17.12.1970, *Internationale Gesellschaft*.



perusoikeuskirjan oikeuksia ovat 7 artiklan oikeus yksityiselämän suojaan ja 8 artiklan oikeus henkilötietojen suojaan. Kumpaakin oikeutta on perusoikeuskirjan 52.1 artiklan perusteella mahdollista rajoittaa muun muassa kansallisen turvallisuuden perusteella suhteellisuusperiaatteen mukaista arviointia noudattaen. Tietosuojaa koskevissa asioissa EUT on suhteellisuusperiaatteen arviointia toteuttaessaan keskittynyt erityisesti arvioinnin kohteena olevan, tietosuojaa rajoittavan järjestelyn valvontaan ja oikeussuojakeinojen riittävyteen.<sup>330</sup> Unionin tuomioistuimen *Schrems*-ratkaisuissa oli kyse rajat ylittävästä tietosuojasta, tarkemmin sanottuna henkilötietojen siirtämisestä Euroopasta Yhdysvaltoihin ja tätä järjestelyä koskevista tietosuojaperiaatteista.<sup>331</sup> Sekä niin sanottu *Safe Harbor* -järjestely että sen korvannut *Privacy Shield* -järjestely eivät läpäisseet EUT:n tarkastelua tietosuojan tason osalta, johtuen Yhdysvaltojen lainsäädännön omille viranomaisilleen mahdollistamista toimivaltuuksista kerätä ja käsitellä tietoja. Nämä toimivaltuudet eivät olleet yhteensopivia unionin tietosuojalainsäädännön kanssa.<sup>332</sup>

Tele2 Sverige -asiassa oli kyse älypuhelinien paikkatietojen säilyttämisestä rikostorjuntaa varten ja siihen liittyvästä unionin perusoikeuksien rajoittamisesta.<sup>333</sup> EUT päätyi ratkaisussaan toteamaan, että sähköisten viestintävälineiden osalta kaikkien rekisteröityjen käyttäjien kaikkien liikenne- ja paikkatietojen yleinen ja erottelmaton säilyttäminen ei ole unionin oikeuden mukaista. Tietojen säilyttäminen ja pääsy niihin on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oltava rajattu täysin välttämättömään.<sup>334</sup> Koskien tällaisen tiedonhankinnan ja tietojen säilytyksen valvontaa EUT korosti tuomioistuimen tai riippumattoman hallinnollisen toimielimen etukäteisvalvonnan tarvetta oikeutuksena kansallisten viranomaisten oikeudelle saada säilytettyjä tietoja haltuunsa. Oikeussuojakeinojen osalta EUT korosti sitä, että saatuaan säilytettyjä tietoja haltuunsa toimivaltaiset kansalliset viranomaiset tiedottavat asianomaista henkilöä tai henkilöitä kansallisten menettelyjen mukaisesti. Tiedoksiannon on tapahduttava niin pian kuin se on mahdollista ilman että se vaarantaa kyseisten viranomaisten käynnissä olevia tutkimuksia.<sup>335</sup>

EIT:n ja EUT:n oikeuskäytännön ohella KP-sopimus ja sen täytäntöönpanoa valvovan ihmisoikeuskomitean ja Euroopan neuvoston alaisen

---

<sup>330</sup> Lohse & Viitanen 2019: 133–134.

<sup>331</sup> Asia C-362/14 Maximilian Schrems v. Data Protection Commissioner, 6.10.2015; asia C-311/18 Data Protection Commissioner v. Facebook Ireland Ltd ja Maximilian Schrems, 16.7.2020. Ks. myös yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12 Digital Rights Ireland ja Seitlinger ja muut.

<sup>332</sup> Paasonen & Widlund 2023: 214–215.

<sup>333</sup> Yhdistetyt asiat C-203/15 ja C-698/15 Tele2 Sverige, kohta 51.

<sup>334</sup> Yhdistetyt asiat C-203/15 ja C-698/15 Tele2 Sverige, kohta 125; HE 199/2017 vp, s. 31; Lohse & Viitanen 2019: 134–135.

<sup>335</sup> Yhdistetyt asiat C-203/15 ja C-698/15 Tele2 Sverige, kohdat 120–121. Ks. yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12 Digital Rights Ireland ja Seitlinger ja muut, kohta 62.

asiantuntijatoimielimen Venetsian komission (*European Commission for Democracy through Law*) raportit tiedustelun ja salaisen tiedonhankinnan valvontaan liittyen sekä YK:n ihmisoikeusneuvoston julkilausumat vaikuttavat tiedustelun valvontaan, vaikka niitä ei voi lukea varsinaisiksi valvontaelimiksi tai EIT:n ja EUT:n kaltaisiksi toimijoiksi arvioitaessa niiden vaikuttavuutta tiedustelun käytännön tason valvontaan.<sup>336</sup>

Ylikansallisilla eurooppalaisilla tiedustelutoimijoilla, kuten Europolilla, Sitenillä ja Frontexilla, on omat rajalliset valvontamekanisminsa. Näiden toimijoiden vaikutus tiedustelussa on lähtökohtaisestikin edelleen pieni, sillä suurin osa merkittävästä tiedonvaihdosta tapahtuu edelleen bilateraalisisessa tiedusteluyhteistyössä.<sup>337</sup> Tästä johtuen tietenkin myös näiden toimijoiden jo valmiiksi rajallisten valvontamekanismien merkitys on vähäinen.

---

<sup>336</sup> Ks. Lohse & Viitanen 2019: 136–139; Hakapää 2010: 182–184. Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus (SopS 7–8/1976).

<sup>337</sup> Gill 2012: 220.

### 3 KANSALLINEN TURVALLISUUS

#### 3.1 Kansallisen turvallisuuden käsite

Kansallisen turvallisuuden käsitteen juuret ovat politiikassa, mutta turvallisuutta koskevan sääntelyn kehityksen myötä on luonut käsitteelle myös oikeudellisen ulottuvuuden. Kansallisen turvallisuuden käsitteen vahva poliittinen lataus tekee sen oikeudelliseen määrittelyyn tähtäävästä prosessista äärimmäistä tarkkuutta vaativan, sillä tämä poliittinen lataus tekee käsitteestä erityisen alttiin *arvolatauksen* vaikutukselle. *Frändbergin* käsitteitä käyttäen riskeinä ovat *retorinen ilmapallo* tai *käsitteellinen idylli*.

Retorinen ilmapallo tarkoittaa, että käsitteeseen – tässä tapauksessa kansalliseen turvallisuuteen – ladataan kaikki positiivisena koettu sisältö, eli sen määritelmä muodostuu kaikesta, jolla on yhteiskunnallisten arvojen kautta tulkittuna positiivinen lataus.<sup>338</sup> Kansallisen turvallisuuden oikeudellisen määrittelyn kannalta tämä sulki kokonaan ulkopuolelle sen poliittisen ulottuvuuden, jonka on tarkoituskin olla avoin demokraattiselle keskustelulle. Lisäksi kansallinen turvallisuus retorisenä ilmapallona asettaisi sen ja yksilön perus- ja ihmisoikeuksien välisen jännitteisen suhteen epätasapainoon, asettaen turvallisuudelle korostetun positiivisen ja tavoiteltavan aseman ja siten uhaten tasapainoista punnintaa suhteessa kollektiivisten intressien ja yksilön oikeuksien välillä.

Käsitteellinen idylli on vaihtoehtoinen seuraus kansallisen turvallisuuden varomattomasta määrittelystä. Käsitteellisen idyllin tapauksessa käsitteellisiä ristiriitoja koetetaan välttää mahdollisimman pitkälle, joka johtaa käsitteen sisällön jäämiseksi epämääräiseksi.<sup>339</sup> Jännite turvallisuuden ja vapauden, kansallisen turvallisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien, välillä on luontainen piirre niiden välisissä käsitteellisissä suhteissa ja pyrkimykset ratkaista tämä jännite käsitteellisellä tai retorisella akrobatialla – kuten kansallisen turvallisuuden siirtämisellä ihmisoikeuksien alaan EIS 5 artiklan tulkinnalla tai kansallisessa oikeudessa PL 7 §:n tulkinnalla – johtaisi jälleen perus- ja ihmisoikeuksien aseman heikentymiseen rajavedon kollektiivisten intressien ja yksilön oikeuksien välillä hälventyessä.

Turvallisuuden käsite itsessään on moniulotteinen. Turvallisuus ymmärretään usein subjektiiviseksi kokemukseksi, jonka juuret ovat turvallisuudessa yksilön psykologisena perustarpeena.<sup>340</sup> *Thomas Hobbesin* yhteiskuntafilosofia tarjoaa perusteellisen lähtöpisteen arvioidessa käsitystä turvallisuudesta yhteiskunnallisena

<sup>338</sup> Frändberg 1996: 22–23; Tuori 2002: 49.

<sup>339</sup> Frändberg 1996: 22–23; Tuori 2002: 49.

<sup>340</sup> Maslow 1943. Ks. Virta 1998: 25; Virta 2002: 30.

arvona. Hobbesille turvallisuus oli ennen kaikkea hallitsijan vallan legitimaatioon kytkeytyvä käsite. Turvallisuuden ylläpitämiseksi niin toisia yhteiskunnan jäseniä kuin valtion ulkoisia uhkia vastaan kansa luovuttaa valtansa hallitsijalle, suvereenille. Hobbesin varsinainen turvallisuuskäsite itsenäisenä käsitteenä ei muodostu kovin selkeäksi. Hänen kuvauksensa turvallisuudesta kytkee yhteen niin ulkoisia sotilaallisia uhkia kuin yleisen turvallisuuden seikkoja. Yleinen turvallisuus näkyy erityisesti Hobbesin turvallisuudelle osoittamassa määritelmässä, jossa sen ei katsota sisältävän ainoastaan hengissä säilymisen, vaan kokonaisuutena kyvyn elää mahdollisimman hyvinvoivaa elämää.<sup>341</sup> Kaiken kaikkiaan Hobbesin turvallisuuskäsityksestä muodostuu helposti autokraattista hallintoa myönnyttelevä linja, jossa turvallisuus muotoutuu nykymittapuvin epädemokraattiseksi käsitteeksi. Kaiken taustalla on ajatus valtion tehtävästä vastata ihmisten turvallisuuden ja suoje- lun tarpeeseen.<sup>342</sup>

Lain ylläpitämisessä ja soveltamisessa vakauden ja turvallisuuden puute ovat Hobbesin näkemyksen mukaan merkittävämpiä uhkia kuin yksittäiset epäoikeudenmukaisuudet.<sup>343</sup> Yksilöiden rooli jää erittäin kapeaksi: he ovat vallan alamaisia, joille valtion tehtävänä on luoda turvallisuutta sisäisiä ja ulkoisia uhkia vastaan. Valtion käyttämällä keinoilla tavoitteen saavuttamiseksi ei ole merkitystä, vaan ainoastaan turvallisuuden toteutuminen on merkityksellistä. Hobbesin ajattelusta johdettavassa käsityksessä turvallisuus asettuu muiden alamaisten oikeuksien edelle, sillä turvallisuuden tarve on johtanut valtion muodostamiseen ja vallan luovuttamiseen suvereenille. Modernissa oikeuskäsityksessä yksilöt nähdään kansalaisina ja ihmisinä alamaisten sijaan. Heidän oikeuksiaan suojaavat perus- ja ihmisoikeudet, joten turvallisuuden käsitteeseen kiinnittyvät vaatimukset perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta sekä demokraattisen järjestelmän arvoista. Siten kansallisen turvallisuuden täytyy sisällyttää muiden valtion olemassaolon kanalta kriittisten rakenteiden suojaamisen lisäksi myös perus- ja ihmisoikeuksien ja demokratian suojaaminen.<sup>344</sup>

Kansainvälisten suhteiden alalla turvallisuuden käsite alkoi vakiintua 1940-luvulla, joskin tämä määritelmä perustui jossain määrin sisäänrakennettuun

<sup>341</sup> Hobbes 1999: 284; Höffe 2015: 168; Herbert 1989: 173; Waldron 2012: 14–15.

<sup>342</sup> Höffe 2015: 7–8, 15; Herbert 1989: 173.

<sup>343</sup> Höffe 2015: 218.

<sup>344</sup> Buzan 1991: 69–82; Maus 1992: 316–317; Cameron 2000: 44. Ks. Tilly 1985: 170–175, 181–183. Ks. Hobbes 1999: 165, laajemmin luku XVIII. Hobbesin käsityksen ytimessä on se, että alamaiset ovat antaneet vallan suvereenille, mikä antaa oikeutuksen suvereenin vallankäytölle (1999:192), luku XVIII. Ks. Tolonen 2002: 29–30 Hobbesin oikeusvaltiokäsityksestä. Käytäntö on osoittanut ongelmia, joita seuraa hobbesilaisen poliittisen absolutismin noudattamisesta. Vapauden turvaamisen edellytyksenä se on johtanut vapauden sijaan autoritaarisiin hallintoihin, despotiaan demokratian sijaan (Höffe 2015: 231–232). Ks. yksilökäsityksen historiallisesta muutoksesta yksityisyyden suojan aatteen kontekstissa, Neuvonen 2014: 21–22.

epämääräisyyteen ja *raison d'état* -käsitteen sisältämään tarpeellisuusargumenttiin.<sup>345</sup> Turvallisuudesta puhuttaessa on tärkeä tehdä ero objektiivisen ja subjektiivisen turvallisuuden välillä. Objektiivisella turvallisuudella tarkoitetaan tosiasiallisia olemassaoloon ja arvoihin kohdistuvien uhkien olemassaoloa tai olemattomuutta. Subjektiivinen turvallisuus taas viittaa pelkoon tai sen puutteeseen olemassaoloon ja arvoihin kohdistuvista uhkista.<sup>346</sup> Toisin sanoen, subjektiivinen turvallisuus tarkoittaa sitä, kuinka turvallisenä subjekti pitää omaa tai ympäristönsä turvallisuutta, eli turvallisuudentunnetta. Molemmat turvallisuuden ulottuvuudet ovat tärkeitä, mutta eri tyyppisille analyysin muodoille. Oikeudellisen tarkastelun kannalta objektiivisen turvallisuuden tosiasiat ovat keskeisiä sääntelyä sovellettaessa. Esimerkiksi perusoikeuksia rajoittavan toimenpiteen täytyy perustua todelliseen uhkaan, josta on esitettävissä mahdollisimman vakuuttavia perusteluja. Sääntelyn luominen taas saattaa hyvinkin nojata subjektiivisen turvallisuuden kokemukseen: useimmiten sääntelyä olisi liian myöhäistä luoda konkreettisen uhkatilanteen ollessa jo päällä. Turvallisuussääntelyn täytyy siis perustua ennakointiin ja poliittisena toimintana yhteiskunnan kokemus turvallisuustilanteesta on myös keskeinen elementti. Turvallisuudelle ei voi olla objektiivista mittapuuta, koska turvallisuuden arvoa tuotetaan politiikalla, mutta se ei tarkoita, etteikö uhkan itsensä ominaisuuksien arvioimisella ole merkitystä.<sup>347</sup>

Buzanin turvallisuuskäsitys rakentuu kolmesta turvallisuuden ulottuvuudesta: yksilöt, valtio ja kansainvälinen. Nämä kolme ulottuvuutta ovat erottamattomasti toisiinsa kytkeytyneitä ja niiden vuorovaikutus on jatkuvaa.<sup>348</sup> Buzanin turvallisuuden kolme ulottuvuutta ovat hyödyllinen käsitteellinen väline paitsi turvallisuuden eri tasojen hahmottamiseen, myös eri turvallisuuden määritelmien arvioimiseen, sillä eri määritelmät päätyvät usein painottamaan jotain ulottuvuutta toisten kustannuksella. *Walter Lippmann* on katsonut valtion turvallisuuden tarkoittavan sitä, että valtion ei tarvitse uhrata sen legitiimejä etuja sodankäynnin välttämiseksi. Mikäli valtion etuja, joihin voidaan lukea esimerkiksi alueellinen koskemattomuus, uhataan aggressiivisesti, valtio kykenee suojaamaan niitä sotilaallisen toiminnan avulla.<sup>349</sup> Lippmannin käsitys turvallisuudesta on siis läheisesti kytkeytynyt sotilaalliseen toimintaan.

Modernia käsitystä turvallisuudesta arvioitaessa voidaan nostaa esiin kaksi hahmotelmaa, turvallisuus hyödykkeenä ja turvallisuus abstraktina arvona. Turvallisuus hyödykkeenä tarkoittaa, että se käsitetään mitattavana määreenä, jolloin valtiolla voidaan todeta olevan turvallisuutta – Lippmannin turvallisuus-käsitystä

---

<sup>345</sup> Rosenberg 1993: 277–284; Butterfield 1965.

<sup>346</sup> Wolfers 1952: 484–485; Buzan ja muut 1998: 30.

<sup>347</sup> Buzan ja muut 1998: 32.

<sup>348</sup> Buzan 1991: 1–9.

<sup>349</sup> Lippmann 1943: 51.

mukaillen mutta ilman tarvetta rajoittua vain sotilaalliseen uhkien torjuntaan – vähän tai paljon.<sup>350</sup> Vaarana on kuitenkin turvallisuuden sekoittuminen valtaan, sillä hyödyke-tulkinta korostaa nähdäkseni liikaa valtion itsenäistä roolia turvallisuutensa määrittäjänä. *Arnold Wolfersin* esitystä seuraten voidaan väittää, ettei vallan kasvattaminen tosiasiallisesti lisää turvallisuutta, vaan se itse asiassa saattaa johtaa turvallisuuden vähenemiseen, niin yksittäisen valtion kuin valtioiden muodostavan kansainvälisen yhteisön mittakaavassa.<sup>351</sup>

Hyödykkeen kaltaisen arvon sijaan turvallisuus voidaan myös hahmottaa abstraktina arvona, jonka määrää ei voida mitata. Turvallisuus voidaan ensinnäkin ymmärtää yksinomaan negatiivisena arvona, turvattomuuden puutteena. Valtiovalalla ei tällöin olisi mitään syytä haluta kehittää tehokkuuttaan turvallisuuden alalla yli minimin, eli sen pisteen, jossa turvattomuutta ei enää ole.<sup>352</sup> Puhtaasti negatiivinen turvallisuusarvo kohtaa kaksi merkittävää ongelmaa.

Negatiivisen turvallisuuden luoma käsitys turvattomuuden poistamisesta jää epäselväksi; olisiko siinä silloin kyse absoluuttisesta turvallisuudesta vai jostain muusta? Yhtenä vaihtoehtona turvattomuuden poistamisen tulkitsemiseen on sen käsittäminen valtiona, jossa yksilöt elävät vapaina pelosta. Tosiasiallisesti tässä olisi nimenomaan kyse absoluuttisesta turvallisuudesta, joka on todellisuudessa saavuttamaton tila. Se vaatisi joko koko maailman uudelleen organisoitumista vapaaehtoisesti (mikä ei siltikään välttämättä johtaisi absoluuttiseen vapauteen pelosta ja uhkista) tai yksittäisen valtion maailmanvalloitusta ja siitä seuraavaa uhkien eliminoinnista voimalla. Tällöinkään absoluuttinen turvallisuus ei tosin toteutuisi, sillä – kuten Wolfers on todennut – ulkoiset uhkat ainoastaan muuttaisivat muotoaan sisäisiksi uhkiksi.<sup>353</sup>

Negatiivinen turvallisuusarvo ei myöskään kykene huomioimaan valtion ulkopuolisten toimijoiden – muiden valtioiden ja ei-valtiollisten toimijoiden – vaikutusta valtion turvallisuuteen. Mainitut ongelmat osoittavat, että tähän negatiiviseen turvallisuusarvoon on lisättävä positiivinen ulottuvuus, jolloin kykenemme

<sup>350</sup> Cameron 2000: 41–42; Wolfers 1952: 484.

<sup>351</sup> Wolfers 1952: 485, 494–495. Kansallisen turvallisuuden käsittäminen valtion voiman tuotteena johtaisi käsitykseen, jonka mukaan voiman kasvattaminen lisää turvallisuutta. Tämä päättely kuitenkin törmää *John Herzin turvallisuuden dilemmaan (security dilemma)*, jonka mukaan yhden valtion voimaa kasvattavat toimet (*power of aggression*) johtavat vastatoimiin toisessa valtiossa (*power of resistance*), johon toinen valtio jälleen vastaa ja kehämäinen toimien ja vastatoimien sarja syntyy. Toisin sanoen voiman kasvatus turvallisuus ei kykene kasvamaan. Wolfersin lähes 70 vuotta vanhan esityksen ongelmaksi on luettava se, ettei se ota huomioon uudenlaisia, ei-valtiollisten toimijoiden aiheuttamia kansallisen turvallisuuden uhkia.

<sup>352</sup> Wolfers 1952: 488.

<sup>353</sup> Cameron 2000: 41–42; Wolfers 1952: 494. Turvallisuudesta vapautena pelosta ks. Waldron 2012: 18–21.

ymmärtämään turvallisuuden aktiivisena uhkien torjuntana ja toimintana, johon vaikuttavat uhkien lisäksi muut tekijät, kuten valtion perinteet ja poliittiset ratkaisut ja tavoitteet.<sup>354</sup>

Tiedustelun osalta kiinnostus kohdistuu etenkin kansallisen turvallisuuden käsitteeseen, jota voidaan pitää turvallisuuden käsitteen sukulaiskäsitteenä. Kansallinen turvallisuus on tiedustelun oikeudellisessa analyysissä avainkäsite, mutta niin suomenkielisestä kuin englanninkielisestä kielellisestä muodosta (*national security*) huolimatta sen käsitteellinen painopiste on tavannut sijoittua valtioon (*state*) turvallisuusyksikkönä kansakunnan (*nation*) sijaan.<sup>355</sup> Valtio on poliittinen, institutionaalinen yksikkö ja tämä painopistevalinta on tarkoittanut sotilaallisen ja poliittisen turvallisuussektorin korostumista kansallisen turvallisuuden keskustelussa siinä missä kansakunnan esiin nostaminen ohjaisi keskustelun painopistettä yhteiskunnallisen sektoriin.<sup>356</sup>

Valtion olemassaolon säilymiseen liittyvät turvallisuusintressit vaihtelevat eri turvallisuuden sektorien välillä. Sotilaallisen turvallisuuden sektori on turvallisuuden tutkimuksen perinteinen pääkohde, samoin kuin kansallisen turvallisuuden käsitteen historiallinen lähtökohta. Sotilaallisen turvallisuuden sektorissa valtio on tärkein yksittäinen toimija, mutta tämä perustuu yksinkertaisesti siihen, että valtioilla on perinteisesti suurimmat sotilaalliset resurssit käytettävissään. Suvereniteetti on valtion idean ytimessä ja valtio on luonteeltaan alueellinen entiteetti: Buzan on katsonut valtion perustavien elementtien muodostuvan sen hallitsevasta ideologiasta, ideologian institutionaalisesta ilmaisusta ja valtion fyysisestä perustasta (alue ja väestö). Voimankäytön korostamisen perustana toimii siten se, että sotilaallisella voimalla on mahdollista ottaa haltuun ja hallita alueita.<sup>357</sup>

Siirryttäessä sotilaallisen sektorin ulkopuolelle turvallisuuden uhkien ja intressien hahmottaminen muuttuu haastavammaksi. Kun turvallisuusdiskurssi siirretään näihin useimmiten sotilaallista ulottuvuutta laajempiin kokonaisuuksiin, riski turvallisuuden käsitteen ja käsiteverkoston integriteetin heikkenemisestä kasvavat.<sup>358</sup> Sotilaallisen sektorin jälkeen kenties seuraavaksi selkeimmin rajattu sektori on poliittisen turvallisuuden sektori, joka on toinen kansallisen turvallisuuden käsitteen perinteisistä ulottuvuuksista. Poliittisen turvallisuuden sektori koskee

---

<sup>354</sup> Cameron 2000: 41–42; Wolfers 1952: 488.

<sup>355</sup> Nation-termi olisi käännettävissä myös kansaksi, mutta tässä analyysissä käytetään muotoa kansakunta tekemään ero sanalle kansa väestön merkityksessä. Buzan ja muut 1998: 3.

<sup>356</sup> Buzan ja muut 1998: 119. Turvallisuuden sektoreista ks. tarkemmin Buzan ja muut 1998: 21–23.

<sup>357</sup> Buzan ja muut 1998: 22–23, 49; Cameron 2000: 41; Buzan 1991: 97. Suvereniteetista tarkemmin, ks. Ojanen 2004: 393–395.

<sup>358</sup> Buzan ja muut 1998: 1.

valtion ja sen järjestelmien ja ideologioiden vakautta sekä hallinnon ja valtion legitimitteettiä ja suvereniteettiä.<sup>359</sup> Kansallisen turvallisuuden yhteydessä puhutaan usein ydinarvoista (*core values*) ja elintärkeistä eduista (*vital interests*). Ydinarvoissa sulautuvat yhteen muun muassa valtion ideologia, poliittiset instituutiot, alueellinen koskemattomuus ja taloudellinen riippumattomuus.<sup>360</sup> Suvereniteetti kansallisen turvallisuuden määrittelyn keskeisenä elementtinä voi johtaa kuitenkin myös jänniteisiin ylikansallisen ja kansainvälisen turvallisuusyhteistyön kehityksessä. Esimerkiksi NATO-jäsenyyden tavoitteena on valtion turvallisuustilanteen kohentaminen voimistamalla sen puolustautumiskykyä, mutta jäsenyyteen kuuluu myös kansallisen päätösvallan kaventaminen ja päätösvallan luovuttaminen yhteistyöelimelle. Kun suvereniteetin katsotaan olevan kansallisen turvallisuuden poliittisen sektorin keskeinen arvo, tämän voi väittää heikentävän kansallista turvallisuutta, ajaen koko argumentin jäsenyydestä – puolesta tai vastaan – sisäiseen ristiriitaan.<sup>361</sup> Tämä toimii osuvana osoituksena konkreettisia seurauksia aiheuttavista käsitteellistä haasteista, joita syntyy laajennettaessa kansallisen turvallisuuden käsitettä sotilaallisen sektorin ulkopuolelle. Käsitteen oikeudellinen ulottuvuus voi tarjota ainakin osittaisia ratkaisuja näihin ongelmiin.

Kansallista turvallisuutta on tutkittu huomattavasti enemmän politiikan ja historian tutkimuksen aloilla kuin oikeustieteessä johtuen käsitteen hitaasta oikeudellistumisesta. Terminä kansallinen turvallisuus, jolla viitattiin samankaltaiseen kansallisen turvallisuuden käsitteeseen kuin se ymmärretään nykyisessä muodossaan, vakiintui yleiseen poliittiseen käyttöön toisen maailmansodan jälkeen Yhdysvalloissa. Yhdysvaltojen vuonna 1947 perustettu *kansallisen turvallisuuden neuvosto* (*National Security Council*) määritteli kansallisen turvallisuuden 1950-luvulla tarkoittavan valtion kykyä turvata Yhdysvaltojen olemassaolo vapaana ja suvereenina valtiona ja sen keskeisten instituutioiden ja arvojen koskemattomuus.<sup>362</sup> *International Encyclopedia of Social Sciences* taas määritteli vuonna 1968 kansallisen turvallisuuden merkitsevän valtion kykyä turvata sisäiset arvonsa ulkopuolelta niihin kohdistuvilta hyökkäyksiltä.<sup>363</sup>

---

<sup>359</sup> Buzan ja muut 1998: 119. Yhteiskunnallisella turvallisuuden sektorilla suvereniteetin sijaan keskiöön asetuu kansakunnan yhteisöllinen identiteetti, joka ei vaadi valtiota olemassaolonsa edellytykseksi. Yhteisöllinen identiteetti kollektiivisen turvallisuusintressin keskuskäsitteenä välttää valtiokeskeisen ajattelun pahimmat sudenkuopat, mutta se tekee olemassaoloa uhkaavien ja vähäisempien uhkien välisen erottelun hankalammaksi, koska sillä ei ole suvereniteetin kaltaista selkeää mittapuuta (Buzan ja muut 1998: 22–23).

<sup>360</sup> Lonka, Laitinen, Keinänen, Wähä, Huhtinen & Paasonen 2020: 31.

<sup>361</sup> Kuus 2002: 393–394. Kansainvälisen integraation ja liittoutumisen voidaan myös tulkita sekä rajoittavan suvereniteettiä että toimivan sen käytön edellytyksenä, varsinkin Suomen kaltaiselle pienelle valtiolle (Ojanen 2004: 395, 398–401).

<sup>362</sup> Romm 1993: 2–4; Leffler 1984: 379–381.

<sup>363</sup> Romm 1993: 5.



Näissä molemmissa määritelmissä nousee esiin yksi keskeinen kansallisen turvallisuuden käsitteelle yleisesti annettu ominaisuus: sen merkitys ei rajoitu vain fyysiseen vahinkoon, vaan sen suojausintresseihin sisältyy myös muun muassa poliittisia, taloudellisia ja yhteiskunnallisia intressejä, joihin kohdistuvalla vahingolla olisi suora haittavaikutus valtion ydinarvoille ja elinvoimaisuudelle.<sup>364</sup> Turvallisuusargumentti rakentuu kahdesta osasta, passiivisesta ennustuksesta ja aktiivisesta ennustuksesta. Passiivinen ennustus kuvaa, mitä tapahtuu, jos vastatoimea uhkalle ei tehdä. Aktiivinen ennustus vastavuoroisesti kuvaa, mitä tapahtuu, kun turvallisuustoimenpide toteutetaan, eli mitä toimenpiteen on tarkoitus saavuttaa.<sup>365</sup>

*Charles Maier* on katsonut kansallisen turvallisuuden merkitsevän valtion kykyä hallita kotimaisia ja ulkomaisia olosuhteita, jotka ovat keskeisiä suvereniteetin, kansan hyvinvoinnin ja valtion elinvoiman kannalta.<sup>366</sup> Maierin määritelmä sisältää subjektiivisen turvallisuuden vaikutuksen kansallisen turvallisuuden tulkinnaan ja samalla se nostaa esiin käsitteen kytköksiä valtaan ja hallintaan. Kansallisen turvallisuuden määritelmät yleisesti ottaen sisältävät aina jonkin verran aktiivista ulottuvuutta turvallisuuden passiivisen olomuodon ohella, eli kansallisen turvallisuuden argumentit eivät rajoitu vain siihen, mitä oletetaan tapahtuvan, jos uhkaa ei pyritä torjumaan, vaan siihen sisältyy myös ennustus siitä, mitä suunnitellun vastatoimenpiteen toteuttamisesta seuraa.<sup>367</sup>

Kansallinen turvallisuus on moniulotteinen poliittinen ja oikeudellinen käsite, joka tosiasiaa aina asemoituu johonkin ja on (poliittisen) ympäristönsä tuote, mistä johtuen sen määrittelyyn vaikuttaa aikaan ja paikkaan sidonnainen historiallinen tulkintatraditio. Erilaiset painotukset käsitteen tulkinnassa johtuvat esimerkiksi geopolittisista ja historiallisista kontekstuaalisista tekijöistä sekä muutoksista kansainvälisessä politiikassa ja turvallisuusilmapiirissä. Siten sen vieminen puhtaan objektiivisen abstraktion tasolle on haastavaa ja täydellisen määrittelyn muodostaminen mahdotonta. Jonkinlaiset perusteet on kuitenkin mahdollista luoda. On myös muistettava, että käsitteen erottamattomasta poliittisesta värittynyydestä johtuen mikään määrittely ei voi poissulkea mahdollisuutta kansallisen turvallisuuden valjastamisesta poliittisen tavoitteen kulissiksi. Siten lähtökohtana kansalliseen turvallisuuteen nojaavaan argumentointiin kannattaa aina pitää terveen kriittinen suhtautuminen.<sup>368</sup>

---

<sup>364</sup> Romm 1993: 5–6; Jordan & Taylor 1981; Lonka ja muut 2020: 29.

<sup>365</sup> Buzan ja muut, 1998: 32.

<sup>366</sup> Maier 1990.

<sup>367</sup> Buzan ja muut 1998: 32.

<sup>368</sup> Lustgarten & Leigh 1994: 3–4, 8–9, 20–23, 29–30; Lonka ja muut 2020: 26, 30.

Buzan on jaotellut valtiot *heikkoihin ja vahvoihin valtioihin* niiden sisäisen sosio-poliittisen koheesion perusteella. Kyse ei ole siis valtioiden voimasuhteisiin perustusvasta jaottelusta. Heikoissa valtioissa kansallisen turvallisuuden käsite on epämääräisempi kuin vahvoissa, koska niissä hallinto on taipuvaisempi käyttämään sitä omien intressiensä ja valta-asemansa puolustamiseen koko valtion tai kansan intressien sijaan.<sup>369</sup> Tämä luonnollisesti tekee käsitteestä vaikean määritellä, koska sen sisältö vaihtelee kullakin hetkellä vallassa olevien tahojen mielivaltaisen harkinnan ohjaamana. Tämä ongelma on havaittavissa esimerkiksi terrorismin käsitteen kohdalla. Valtioilla on oikeus puolustautua terrorismia vastaan ja EIS:n puitteissa kyse on hyväksyttävästä rajoitusperusteesta. Terrorismilla ei kuitenkaan ole yleistä hyväksyttyä määritelmää, mikä jättää paljon tilaa käsitteen käyttäjän tulkinnalle yksittäistapauksissa, mikä voi johtaa tarpeettomaan laajaan tulkintaan käsitteen sisällöstä.<sup>370</sup>

Wolfers on kuvailut kansallista turvallisuutta epämääräiseksi symboliksi. Kansallinen turvallisuus tai kansallinen etu voivat merkitä eri asioita eri tahoille, mikä tekee täsmällisten määritelmien muodostamisesta hankalaa. Ne voivat myös tarkoittaa virheellisen ohjaavan vaikutuksen ja taustan konsensukselle, kun niitä voidaan käyttää leimaamaan esimerkiksi politiikkoja, puolueita tai tiettyjä toimia ja harhauttaa yleisöä tietoisesti aitojen kansallisen turvallisuuden intressien jäädessä epäselviksi. Uhkien täsmällistä määrittelyä vaikeuttaa entisestään subjektiivisen turvallisuuden ulottuvuus, minkä vaikutusta on mahdotonta kokonaan välttää kansallisen turvallisuuden diskurssissa uhkista.<sup>371</sup> Buzan on todennut Wolfersin tavoin, että kansallinen turvallisuus on käsitteellistetty heikosti ja epämääräisesti, mutta hän on myös korostanut sen poliittista voimakkuutta. Näiden kahden ominaisuuden – epämääräisyyden ja poliittisen voimakkuuden – välillä on selkeä yhteys: mitä epämääräisempänä käsite pysyy, sen voimakkaampi se on poliittisesti, eli sitä helpommin sitä voidaan hyödyntää valtaa maksimoiviin strategioihin poliittisen ja sotilaallisen eliitin toimesta. Tämä luo kannustimen säilyttää käsitteen epämääräisyys.<sup>372</sup>

Kansallisen turvallisuuden käsitteen ytimeen näyttävät siis sijoittuvan valtion ja kansakunnan olemassaolon, keskeisten arvojen ja elinvoimaisuuden suojaaminen. Kansallinen turvallisuus käsitteenä on myös aikaan ja paikkaan sidottu ja sen sisällöltään mukautuva. Käsitteen sisältöön vaikuttavat niin objektiivisen kuin subjektiivisen turvallisuuden ulottuvuudet. Objektiivisen turvallisuuden osalta kansallisen turvallisuuden muovautumiseen vaikuttaa kansallisen ja kansainvälisen

<sup>369</sup> Cameron 2000: 41; Buzan 1991: 96–107.

<sup>370</sup> Ojanen 2010: 310.

<sup>371</sup> Wolfers 1952; Romm 1993: 3–4.

<sup>372</sup> Buzan 1991; Romm 1993: 4.

turvallisuusympäristön muutokset. Edellinen suuri murros tapahtui kylmän sodan päättymisen myötä, mikä tarkoitti turvallisuusajattelun ja -keskustelujen sopeutumista uuteen kansainväliseen turvallisuusympäristöön. Turvallisuusdiskurssissa havaittu muutos oli kansallisen turvallisuuden käsitteen laskeutuminen korkean politiikan käsitteestä keskeiseksi ja tavanomaiseksi hallinnon ja myöhemmin myös oikeudellisen sääntelyn käsitteeksi. Kuka tuottaa turvallisuutta ja kuinka ja mihin osa-alueisiin valtiota ja yhteiskuntaa se ulottuu ovat tärkeitä kysymyksiä kansallisen turvallisuuden tulkinnassa. Subjektiivinen turvallisuus kollektiivisessa merkityksessä mittaa yhteiskunnan luottamusta ja uskoa sen kykyyn torjua sisäisiä ja ulkoisia uhkia ja säilyttää yhteiskuntarauha. Tässä merkityksessä turvallisuusdiskurssilla on tärkeä rooli, koska sanat, puhettavat ja käsitteet ohjaavat turvallisuuden hahmottamista. Kollektiivinen subjektiivinen turvallisuus vaikuttaa siten myös oikeudellisen sääntelyn syntyyn.<sup>373</sup>

Kansallinen turvallisuus valtion ja kansakunnan selviytymiseen liittyvänä käsitteenä on luonnollisesti ollut olemassa aina kansallisvaltion synnystä asti, vaikka siihen ei aina olekaan viitattu tällaisella sen lukuisia ulottuvuuksia yhteen niputtamalla termillä. Oikeudellisen ulottuvuuden kansallinen turvallisuus on kuitenkin saanut vasta paljon myöhemmin. Sen ensimmäisenä varsinaisena oikeudellisena ilmauksena voidaan pitää Yhdysvaltojen National Security Act -säädestä vuodelta 1948. Suomessa kansallinen turvallisuus saavutti täysimääräisen oikeudellisen muodon vasta tiedustelulainsäädännön ja siihen kytkeytyneen PL 10 §:n muutoksen myötä. Terminä kansallinen turvallisuus oli esiintynyt lainsäädännössä jo aiemmin, mutta ilman käsitteellistä sisältöä.<sup>374</sup> Epäsuorasti kansallinen turvallisuus oli välittynyt oikeudelliseen ulottuvuuteen esimerkiksi asevelvollisuuden kautta. Oikeudellisena käsitteenä kansallinen turvallisuus ei ole sidottu sen poliittiseen muotoon. On kuitenkin kyseenalaista, pystyykö käsite saavuttamaan oikeudelliselta kieleltä vaadittavan täsmällisyyden. Oikeudellisen kielen ilmaisut perustavat toimivaltuuksia ja velvollisuuksia ja siten täsmällisyys on tärkeä oikeusvaltiollinen edellytys niille. Vertailun vuoksi esimerkiksi kyberturvallisuutta tai kokonaisturvallisuutta ei ole tarkoitettu oikeudellisiksi käsitteiksi, jotka luovat toimivaltuuksia.<sup>375</sup> Näin ne siis välttävät poliittisille käsitteille tyypillisen epätäsmällisyyden sudenkuopan niiden siirtyessä oikeudellisen kielen maailmaan.<sup>376</sup> Kansallinen turvallisuus on jo siirtynyt oikeudelliseen ulottuvuuteen, joten sen tilanne on toisenlainen mainittuun kahteen vertailukohtaan nähden.

---

<sup>373</sup> Lonka ja muut 2020: 13, 24.

<sup>374</sup> Lonka ja muut 2020: 24, 47.

<sup>375</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta 5.12.2012, s. 7; Valtioneuvoston periaatepäätös 24.1.2013, s. 2.

<sup>376</sup> Tämä ei kuitenkaan automaattisesti rajaa niitäkään oikeudellisen analyysin ulkopuolelle, mikäli niitä käytetään oikeudellisessa argumentoinnissa tosiasiakuvauksien yhteydessä.

Lainsäädäntö on julkisen vallan väline ohjata yhteiskuntaa ja lainsäädännön vaikutusten arvioinnin tarkoitus on tarjota lainsäätäjälle taustatietoa päätöksenteon tueksi. Kansallisen turvallisuuden vaikutuksien tunnistaminen onkin tärkeää siihen liittyvien säädösten valmistelussa, mutta siihen liittyy erityisiä haasteita. Turvallisuusympäristö hahmotetaan laajana kokonaisuutena, joka kattaa niin yksilön elinpiirin kuin globaalin tason, ja hybriditoiminta on osaltaan hälventänyt turvallisuusympäristöön kuuluvien ja sen ulkopuolisten asioiden rajaa. Tämä laajuus ja kasvava joustavuus ja epämääräisyys tekevät vaikutusten arvioinnista monisyisen ja vaativan prosessin. Turvallisuusympäristön muutos ja turvallisuuskysymysten hallinnan monimutkaistuminen lisäävät ennakkoinnin ja yhteistyön tarvetta turvallisuustoimijoiden kannalta.<sup>377</sup>

Kokonaisturvallisuus nähdään tavoitetilana, jossa valtion itsenäisyyteen, väestön elinmahdollisuuksiin ja muihin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhkat ovat hallinnassa. Elintärkeät toiminnot turvataan yhteistoimintana ja siihen kuuluu uhkiin varautuminen, häiriötilanteiden sekä poikkeusolojen hallinta ja niistä toipuminen.<sup>378</sup> *Lonka* ja *Limnell* ovat kuvanneet turvallisuutta sääntelyteoreettisesti julkishyödykkeeksi, jota sääntelee ja valvoo julkinen valta. Julkishyödykkeillä on kaksi turvallisuuskeskustelun kannalta olennaista ominaisuutta. Ensinnäkin, niiden ulkopuolelle ei ole mahdollista sulkea pois sellaisia, jotka eivät pysty ”maksamaan” hyödykkeestä. Tämä tarkoittaa, että turvallisuutta ei ole mahdollista kokonaisuudessaan yksityistää. Toiseksi, julkishyödykkeen määrä ei vähene riippumatta siitä, kuinka paljon sitä käytetään samanaikaisesti. Tämä jälkimmäinen ominaisuus koskee erityisesti kansallista turvallisuutta ja yleisen järjestyksen ylläpitoa.<sup>379</sup> Turvallisuuden sääntelyteoreettinen julkishyödyketulkinta siis sisältää sekä piirteitä turvallisuus hyödykkeenä -tulkinnasta kuin turvallisuus abstraktina arvona -tulkinnasta.

Vakavien yhteiskunnallisten häiriötilanteiden aikana ja sodan aikana viranomais-toiminnan toimivaltuuksista ja velvollisuuksista säädetään puolustustilalaissa (1083/1991) ja valmiuslaissa (1552/2011). Kokonaisturvallisuuden laaja tulkinnan johdattelemana suuren osan lainsäädännöstä voidaan sanoa yhdistyvän jollain tavalla turvallisuuden elementteihin.<sup>380</sup> Kansallisen turvallisuuden oikeudellisina kehittämiskohteina Suomen kansallisessa lainsäädännössä voidaan pitää kansallisen turvallisuuden käsitteen oikeudellisen kehittämisen ohella viranomaisten kansalliseen turvallisuuteen liittyvien toimivaltuuksien ja velvollisuuksien selvittäminen normaalioloissa. Normaalioloilla tarkoitetaan tässä valmiuslain

---

<sup>377</sup> Lonka ja muut 2020: 13, 17–19.

<sup>378</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta 5.12.2012, s. 7; Lonka ja muut 2020: 17–19.

<sup>379</sup> Lonka & Limnell 2015: 203.

<sup>380</sup> Lonka & Limnell 2015: 203.

soveltamisen ulkopuolelle jääviä tilanteita.<sup>381</sup> Kysymys on siitä, miten pitkälle turvallisuuteen nojaavia toimivaltuuksia ulotetaan, sillä ne vaikuttavat suoraan perus- ja ihmisoikeuksiin.<sup>382</sup> Turvallisuuskäsitteiden laajeneminen on selkeä riski punninnan tasapainoisuudelle.

Ylikansalliset ja kansainväliset toimijat vaikuttavat myös kansallisen turvallisuuden tulkintaan kansallisella tasolla. Euroopan unionin tasolla kansallisen turvallisuuden suojaaminen lasketaan jäsenvaltioiden keskeisiin tehtäviin, eli se sijoittuu kunkin jäsenvaltion yksinomaisen toimivallan piiriin. Kuten esimerkiksi Tele2 Sverige -tapauksen tai Digital Rights Ireland -tapauksen tarkastelu osoittaa, rajanveto kansallisen turvallisuuden asian ja unionin toimivaltaan kuuluvan asian välillä muodostuu tietyissä tilanteissa häilyväksi.<sup>383</sup> Se, että asia koskee valtion turvallisuutta ei automaattisesti tee unionin oikeudesta soveltumatonta kyseisessä asiassa.<sup>384</sup> Kokonaisuutena EU:n tasolla rajan määrittäminen SEU 4.2 artiklan tarkoittaman kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden välillä jää usein epämääräiseksi. Näin on etenkin asioissa, jotka koskevat tiedustelupalveluiden toimintaa. Unionin sisällä ei vallitse yhtenäistä käsitystä kansallisen turvallisuuden käsitteen sisällöstä ja esimerkiksi terrorismi on uhka, jonka unionin puitteissa katsotaan kuuluvan sekä kansallisen turvallisuuden että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden alaan. SEUT 4.2 artiklan j-kohdan mukaisesti vapaus, turvallisuus ja oikeus kuuluvat unionin ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan alaan, minkä voi tulkita alleviivaavan kansallisen turvallisuuden ja yleisen turvallisuuden rajanvedon haasteellisuutta unionin oikeuden piirissä.<sup>385</sup> EUT:n oikeuskäytännön osalta kansalliseen turvallisuuteen linkittyvistä tapauksista voidaan nostaa erikseen esiin vaatimus siitä, että unionin perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia on tulkittava kapeasti ja niiden on oltava perusteltuja, eli jäsenvaltiot eivät voi poiketa perussopimuksien niille antamista velvoitteista ainoastaan viittaamalla yleisluonteisesti kansallisen turvallisuuden intresseihin.<sup>386</sup>

Kansainvälisellä tasolla on olemassa kansallisen turvallisuuden käsitteelle suunta- viivoja antavia asiakirjoja, kuten niin kutsutut Johannesburgin periaatteet, jotka voivat tukea ylikansallisen ja kansallisen tason käsitteen tulkintaa. Johannesburgin periaatteet on Article 19:n (*International Centre Against Censorship*) kokoaman asiantuntijaryhmän luoma kriteeristö kansallisen turvallisuuden

---

<sup>381</sup> Lonka ja muut 2020: 47.

<sup>382</sup> Ks. Lonka & Limnell 2015: 203.

<sup>383</sup> Yhdistetyt asiat C-203/15 ja C-698/15 Tele2 Sverige; Yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12 Digital Rights Ireland ja Seitlinger ja muut.

<sup>384</sup> Asia C-387/05 komissio v. Italia, 15.12.2009, kohta 45; asia C-300/11 ZZ, kohta 38; FRA 2015, s. 10.

<sup>385</sup> FRA 2015, s. 10–11; Peers 2013; Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (konsolidoitu toisinto EuVL C 202/1, 7.6.2016).

<sup>386</sup> FRA 2023, s. 7–8; asia C-387/05 komissio v. Italia, kohdat 46–47; FRA 2015, s. 10.

tulkinnalle.<sup>387</sup> Johannesburgin periaatteiden kaltaiset kriteeristöt eivät kuitenkaan ole kyenneet ratkaisemaan kansallisen turvallisuuden käsitteen sisäänrakennettua epämääräisyyttä, eivätkä ne ole onnistuneet tukemaan esimerkiksi EU:ta muodostamaan yhtenäistä ja kattavaa kansallisen turvallisuuden käsitteen määritelmää.<sup>388</sup>

Pysyen kansainvälisellä tasolla, EIT on perinteisesti todennut valtioilla olevan laaja harkintamarginaali kansalliseen turvallisuuteen ja tiedusteluun liittyvissä asioissa: tämä kanta on ollut kiteytettävissä siten, että EIT on katsonut valtioiden itsensä olevan parhaassa asemassa arvioimaan sitä, mitkä toimet ovat tarpeellisia kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Tuomioistuimen tehtäväksi jää tällöin toimenpiteiden lakiperustan, välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointi.<sup>389</sup> EIT:n rooli kansallisen turvallisuuden määrittelyssä ei kuitenkaan todellisuudessa ole jäänyt näin kapeaksi. Harkintamarginaalin laajuus kansallisen turvallisuuden alueella on seurausta siitä, ettei kansallisen turvallisuuden käsitettä ole mahdollista määritellä oikeudellisesti tarpeeksi täsmällisesti, mikä johtaa joustavuuteen sen tulkinnassa. EIT:n oikeuskäytäntö on kuitenkin määritellyt joitain sisällöllisiä ominaisuuksia kansalliselle turvallisuudelle, tiivistyen sen merkitykseen valtion turvallisuuden ja valtion demokraattisen järjestelmän suojaamiseen niitä vahingoittavilta uhkilta, kuten vakoilulta, terrorismilta ja kapinalta.<sup>390</sup>

Kansallisilla viranomaisilla ei ole EIS:n tulkinnassa oikeutta määritellä kansallista turvallisuutta vapaasti haluamallaan tavalla, ja EIT on osoittanut vaativansa, että kansalliset viranomaiset perustelevat kansallisen turvallisuuden uhkan tosiasiallisen olemassaolon.<sup>391</sup> Harkintamarginaali kansallisen turvallisuuden osalta on myös kaventunut tietyin osin EIT:n nykykäytännössä. EIS 3 artiklan kidutuksen kielto toimii absoluuttisena rajoittimena kansalliselle turvallisuudelle, koska kyse on absoluuttisesta oikeudesta.<sup>392</sup> EIS 6 artiklan oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on myös asettanut rajoja kansallisen turvallisuuden tulkinnalle EIT:n oikeuskäytännössä oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden ja puolueettomien tuomioistuimien ehdottoman vaatimuksen kautta.<sup>393</sup>

<sup>387</sup> Johannesburgin periaatteet: <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/02/joburg-principles.pdf>, haettu 4.10.2024.

<sup>388</sup> Ks. FRA 2015, s. 10.

<sup>389</sup> Cameron 2000: 28; Handyside v. Yhdistynyt kuningaskunta, 7.12.1976, kohta 48. Ks. Lohse & Viitanen 2019: 17–18. Klass v. Saksa, kohta 49. Harkintamarginaalin soveltamisesta ks. Viljanen 2003, s. 181–184.

<sup>390</sup> Esbester v. Yhdistynyt kuningaskunta, 2.4.1993; Euroopan ihmisoikeustuomioistuin 2013, s. 4.

<sup>391</sup> Konstantin Markin v. Venäjä, 22.3.2012, kohta 136; Janowiec ja muut v. Venäjä, 21.10.2013, kohdat 206, 213.

<sup>392</sup> Chahal v. Yhdistynyt kuningaskunta, 15.11.1996, kohdat 99–107.

<sup>393</sup> Van Mechelen ja muut v. Alankomaat, 23.4.1997, kohdat 56–65; Incal v. Turkki, 9.6.1998, kohta 65.

Tiedustelun mittapuiden määrittely on tiiviisti yhteydessä kansallisen turvallisuuden käsitykseen valtiossa. Valtion kansainväliset intressit, niihin kytkeytyvät tavoitteet ja vastustajiin liittyvät mielikuvat määrittävät rajallisten resurssien sijoittamista tiedustelutoimintaan. Joillain valtioilla on maltilliset ulkopoliittiset tavoitteet ja vähän vastustajia, jolloin ne todennäköisesti tyytyvät kevyeen rajavalvontaan ja diplomatian käyttöön toimiessaan kansainvälisellä kentällä, luottaen sotilaallisesti ja tiedustelullisesti vahvempiin kumppanimaihinsa kollektiivisen turvallisuusverkoston luomiseksi. Näiden valtioiden maailmankatsomuksessa on melko vähän konkreettisia ulkoisia uhkia. Tällaista maailmankatsomusta ja turvallisuusympäristön tulkintaa voi tukea esimerkiksi valtion syrjäinen tai muuten turvattu maantieteellinen sijainti. Toisilla valtioilla on voimakas sotilaallinen läsnäolo niin kotimaassa kuin ulkomailla, lukuisia todellisia ja kuviteltuja vastustajia sekä monia taloudellisia ja poliittisia intressejä ympäri maailmaa. Ensimmäisen ryhmän valtioilla on melko rajalliset informaatiotarpeet, kun taas toisen ryhmän valtiot pyrkivät luomaan kattavan tiedustelukyvyn niin julkisesti kuin salaisesti, joka auttaa niitä ennakoimaan ja varautumaan uhkiin. Valtiit, joilla on geopoliittisen asemansa vuoksi voimakkaita vihamielisiä valtioita läheisyydessään, ovat usein halukkaampia panostamaan resurssejaan tiedusteluun, koska niille on tarpeellista pysyä tietoisina mahdollisten vastustajiensa sotilaallisista kyvyistä, unohtamatta nykyisin myös hybriditoiminnan ja kybertoiminnan kykyjä.<sup>394</sup>

Uhat eivät rajoitu vain ulkoisiin uhkiin. Joillain valtioilla sisäisiä uhkia voi olla paljon johtuen sisäisistä ristiriidoista, jotka voivat olla esimerkiksi etnisiä tai uskonnollisia luonteeltaan. Puhjetessaan väkivaltaisuuksiksi nämä sisäiset epävakaudet voivat aiheuttaa merkittävää vahinkoa valtiolle, joten sen intresseissä on pyrkiä olemaan mahdollisimman tietoinen mahdollisista kehittyvistä kriiseistä valtion sisällä ja sisäisen turvallisuuden uhkista.<sup>395</sup>

## 3.2 Turvallisuusanalyysi

Turvallisuustutkimuksen mukaisessa turvallisuusanalyysissä on kolme keskeistä turvallisuusyksikköä: *referenssiobjekti*, *turvallistava toimija* ja *funktionaaliset toimijat*. Koska tämän tutkimuksen käsiteanalyysissä on tarpeen ajoittain turvautua turvallisuusanalyysin käsitteisiin, on perusteltua käydä lyhyesti läpi, mitä näillä käsitteillä tarkoitetaan.

Referenssiobjektilla tarkoitetaan asiaa, jolla koetaan olevan legitiimi tarve säilyä olemassa ja jonka olemassaolon koetaan olevan uhattuna. Kansallisen

---

<sup>394</sup> Johnson 2003: 639–640.

<sup>395</sup> Johnson 2003: 639.

turvallisuuden diskurssissa valtio tai joissain tapauksissa kansakunta<sup>396</sup> on perinteinen referenssiobjekti. Turvallistavat toimijat ovat toimijoita, joilla on kyky tehdä mistä asiasta tahansa referenssiobjekti, joskaan tämä kyky ei ole todellisuudessa täysin rajaton. Toisten asioiden muuntaminen referenssiobjekteiksi on helppompaa kuin toisten ja demokratiassa tähän vaikuttaa muun muassa yleinen hyväksyntä ja poliittinen keskustelu. Funktionaaliset toimijat vaikuttavat turvallisuussektorin (esimerkiksi poliittinen, sotilaallinen tai yhteiskunnallinen) turvallisuuden dynamiikkaan. Funktionaaliset toimijat kykenevät vaikuttamaan turvallisuutta koskevaan päätöksentekoon olematta itse kuitenkaan turvallistavia toimijoita tai referenssiobjekteja. Turvallistamiseen sisältyy vielä neljäs toimija, jota Buzan ja muut kutsuvat *Toiseksi* (*other*). Toinen on strateginen toimija, jolla on kyky toimia itsenäisesti omien tavoitteidensa mukaisesti ja se pystyy vaikuttamaan muihin toimijoihin esimerkiksi suostuttelemalla tai uhkaamalla niitä taipumaan tahtoonsa tai muuten päihittämällä ne oveluudella tai voimalla.<sup>397</sup>

Turvallistamiseen liittyy *reifikaation* ja *antropomorfisoinnin* riski, joka on seurausta turvallistavan toimijan ja referenssiobjektin välisestä erottelusta. Valtion tai kansakunnan ei voi sanoa puolustavan itseään, sillä jokin ryhmä tuon yksikön sisällä puhuu ja toimii sen puolesta. Verrattuna kansakuntaan, valtiolla on vähäisempi legitimaation ongelma tässä suhteessa, koska valtiossa on selkeästi määritellyt institutionaaliset ja muodolliset säännöt, joista käy ilmi, kenellä on oikeus toimia valtion nimissä.<sup>398</sup>

Kansallisen turvallisuuden pääasiallisena turvallisuusyksikkönä voi toimia joko valtio tai kansakunta ja sen keskeisenä turvaamisintressinä on kyseisen turvallisuusyksikön olemassaolon säilyminen. Tulkinnan painottuminen valtioon korostaa suvereniteetin merkitystä, sillä itsemääräämisoikeus tietyn alueen ja kansan osalta sekä valtion perustavien instrumenttien, kuten perustuslain, koskemattomuus luovat edellytykset ja merkityksen valtion olemassaololle. Valtio ainoana legitimiinä vallankäyttäjänä ja kansan aseistariisunta ovat *westfalilaisen valtiomallin* vakauden perusta, jonka turvin valtiolla on selkeä voiman ylivoima suhteessa erilaisiin illegitiimeihin toimijoihin kuten kapinallisryhmiin tai järjestäytyneisiin rikollisryhmiin nähden.<sup>399</sup>

Poliisiterminologiassa puhutaan yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta, joka kategoriana pitää sisällään niin yksilön hengen, terveyden, fyysisen ja henkisen koskemattomuuden ja vapauden suojaamisen.<sup>400</sup> Laajemmin turvallisuuden

<sup>396</sup> Ks. *supra* s. 84.

<sup>397</sup> Buzan ja muut 1998: 36–44.

<sup>398</sup> Buzan ja muut 1998: 41.

<sup>399</sup> Buzan ja muut 1998: 49–51; Caporaso 2000: 22–23. Ks. Navari 2007.

<sup>400</sup> Virta 2002: 29; Lahti 1997: 19–20.



ylläpitäminen pitää sisällään edellä mainitun yksilön ja ihmisyhteisöjen oikeuksien suojaamisen lisäksi niin valtioon ja yhteiskuntaan kohdistuvien uhkien torjunnan. Viimeksi mainitussa mittakaavassa uhkien torjunta ei kuitenkaan sisällä torjuttavilta uhkilta vaatimusta rikosluonteisuudesta, jonka tunnistettavin piirre on rikosoikeudellinen rangaistavuus. Turvallisuuden sisällä on siis havaittavissa selkeä jaottelu uhkaperusteiseen ja rikosperusteiseen toimintaan. Rikostorjunta sisältää sekä kollektiivisen että yksilöllisen ulottuvuuden: kollektiivisen edun laiminlyönti johtaa usein haittaan yksilön oikeuksille.<sup>401</sup> Uhkaperusteisessa toiminnassa keskiössä on kollektiivinen intressi – kuten kansallinen turvallisuus – ja tähän intressiin kohdistuva vahinko aiheuttaisi usein vahinkoa kohdentamattomalle osalle väestöä.

### 3.3 Turvallisuus ja vapaus

Turvallisuuden ja vapauden välinen suhde on usein tavattu ajatella nollasummapelinä, jossa täytyy tehdä tietoinen valinta jommankumman eduksi, hyväksyen toisen heikentyminen sen seurauksena. Tähän mennessä suoritettu turvallisuuden käsitteen analyysi ei tue tällaista ajatusta, mutta turvallisuutta silti usein kuvataan erityisen politiikan muotona, johon sisältyy luontaisesti haasteita vapaan demokratian kannalta.<sup>402</sup> Tämän väitteen osuvuuden selvittämiseksi on tarpeen tarkastella tarkemmin turvallisuuden ja vapauden välisen suhteen yksityiskohtia niiden jännitteisen suhteen hahmottamiseksi.

Turvallisuutta rajoittaa se, että tietyssä pisteessä turvallisuus ei enää kata sen aiheuttamia kustannuksia. Tämä johtaa hyväksymään sen, että valtioiden on eletävä vaarallisesti.<sup>403</sup> *Turvallisuuden utopia* on mahdoton, halutaan se sitten käsitellä joko ainoastaan absoluuttisena turvallisuutena tai absoluuttisen turvallisuuden ja absoluuttisen vapauden yhdistelmänä. Tämä kuvaus saa aikaan olettaman, että vapaus ja turvallisuus ovat erillisiä arvoja. Wolfersin käyttämä kustannus/hyöty-malli antaa ymmärtää, että vapaus on valuutta, jolla turvallisuuden kustannukset maksetaan. Tällöin niiden välinen suhde näyttää muodostuvan arvioinniksi niiden välisestä tasapainosta. Yhteiskunnallisten arvojen kielelle muunnettuna kyse on siis arvojen välisestä punninnasta.

Turvallisuuden ja vapauden väliseen punnintaan liittyy haasteita johtuen kansallisen turvallisuuden vahvasta poliittisesta ulottuvuudesta ja turvallistamisprosessin kautta kanavoituvasta ohjauksesta.<sup>404</sup> Esimerkiksi terrori-iskujen

---

<sup>401</sup> Metsäranta 2015: 52.

<sup>402</sup> Hegemann 2018: 175–176.

<sup>403</sup> Wolfers 1952: 494.

<sup>404</sup> Harrikari & Lindroos-Hovinheimo 2013: 3; Lohse 2013: 350.

luokitteluun ihmisoikeusrikkomuksiksi on kyseenalainen argumentti, johon EIT on tukeutunut vain harvakseltaan. Poliittisena argumenttina terrori-iskujen esittäminen ihmisoikeuksien vastaisina tekoina antaa valtiolle oikeuden legitimoida erilaisia kansallisen turvallisuuden toimenpiteitä, kuten tiedusteluvaltuuksien laajentamista, ihmisoikeuksien suojaamiseen vedoten, mutta todellisuudessa ihmisoikeuksia rajoittaen.<sup>405</sup> Turvallistamisen seurauksena kyky arvioida vapauden ja turvallisuuden välistä kustannus/hyöty-suhdetta vaikeutuu.

*Jeremy Waldron* on esittänyt vapauden ja turvallisuuden väliseen punnintaan skeptisesti suhtautuvan hahmotelman, jonka perustana on vapauden ja turvallisuuden erottamisen kyseenalaistaminen. Waldron on huomattanut, että niiden välistä suhdetta tarkasteltaessa on ensiarvoisen tärkeää ymmärtää molemmat käsitteet selkeästi. Angloamerikkalaisessa perinteessä turvallisuuskäsitteiden käyttö on esimerkiksi suomalaista perinnettä monialaisempaa. Siellä kollektiivisen turvallisuuden kontekstissa nousee esiin esimerkiksi *homeland security*- ja *human security* -käsitteitä, jotka suuntautuvat kollektiivisessa turvallisuudessa pääasiassa yleisen turvallisuuden kehään kansallisen turvallisuuden sijaan.<sup>406</sup>

Kahden arvon välinen punninta edellyttää totta kai kahta arvoa, joita punnita, eikä tämän osoittaminen vapauden ja turvallisuuden välillä ole välttämättä yksiselitteistä. Näkemys, jonka mukaan vapaus on arvo, jonka toteutumisen ehtona on turvallisuus, muuntaa niiden välisen suhteen yhden arvon sisäiseksi, jolloin punninta ei ole mahdollista. Kustannus/hyöty-arviota ei voida toteuttaa, mikäli ei kyetä osoittamaan kustannusta vapauden muuttuessa saavutettavaksi yhteiskunnalliseksi hyödyksi. Vapauden ja turvallisuuden yhdistäminen yhdeksi arvoksi tekee vapauden puolustamisesta erityisen hankalaa, sillä asetelman mukaisesti turvallisuuden lisääminen vahvistaa vapauden toteutumista.<sup>407</sup> Waldron on esittänyt tällaisen asetelman syntymistä vastaan vaihtoehdon, jonka mukaan turvallisuudelle ei voida antaa absoluuttista etusijaa siitä huolimatta, että se muodostaa ehdon vapauden toteutumiselle. Vaikka turvallisuuden todettaisiin olevan välttämätön ehto vapauden arvon toteutumiselle, ei ole järkevää suunnata kaikkia voimavaroja ehdon toteuttamiseen itse arvon kustannuksella. Tällöin punninta ei ole kahden arvon välistä, vaan arvon saavuttamisen ja arvosta nauttimisen välistä.<sup>408</sup>

---

<sup>405</sup> Warbrick 2004: 994.

<sup>406</sup> Waldron 2012: 13–14, 32. Ks. yleisesti vapauden käsitteestä tässä kontekstissa Dworkin 1977a: 184–205.

<sup>407</sup> Ks. Wolfers 1952: 493.

<sup>408</sup> Waldron 2012: 22–23. Waldron tiivistää ongelman turvallisuuden tulkittamisessa vapauden ehtona siihen tosiasiaan, että eläminen itsessään (olemassaolo) asettuu ihmisten arvoajattelussa erilleen elämänlaadusta. Turvallisuus, olemassaolon jatkumisen suojaaminen, ei muodosta suoraa yhteyttä siihen, mitä yksilö haluaa elämällään tehdä (yksilön autonomia).

Waldronin skeptisismi suhteessa yksinkertaiseen arvojen väliseen punnintaan vapauden ja turvallisuuden välillä vaikuttaa perustuvan erityisesti yksilöllisestä näkökulmasta kumpuaviin huomioihin, joista monet ovatkin yksilöllisen turvallisuuden ulottuvuudessa mielenkiintoisia ja hyvin muodostettuja.<sup>409</sup> Ongelmana on kuitenkin yksilöllisen ja kollektiivisen turvallisuuden sekä yleisen ja kansallisen turvallisuuden yhdistyminen. Molempien kollektiivisen turvallisuuden ulottuvuuksien puitteissa puututaan yksilön vapauteen, eli rajoitetaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, mutta eroa suojausintressissä ei voi jättää huomioimatta. Yleisen turvallisuuden puitteissa suojausintressi voidaan ongelmitta palauttaa yksilöihin, jolloin Waldronin punnintaa kohtaan esittämät kriittiset argumentit ovat relevantteja. Sen sijaan kansallisen turvallisuuden kontekstissa suojausintressinä on instituutio, eli valtio, ja kansallisen turvallisuuden tuottama, vapautta toteutettava hyöty yksilöille on luonteeltaan välillistä. Käsittelemättä tässä sen syvemmin yleisen turvallisuuden ulottuvuutta, kansallisen turvallisuuden puitteissa turvallisuuden ja vapauden eron perustana on nähtävä hallinnon vallankäytön ja vapauden konteksti. Vallankäyttö ei ensi sijassa kohdistu vapauden toteuttamiseen kansallisen turvallisuuden toimissa, vaan hyödyn saavuttamiseen vapautta rajoittamalla.

Kansallisen turvallisuuden ymmärtämiseen on ensin tarpeen ymmärtää valtio-instituution rooli välillisenä moraaliohjelmana. Valtio mahdollistaa yksilöille tiettyjä vapauksia, oikeuksia ja turvallisuutta, jotka eivät olisi mahdollisia ilman valtiota. Tukeutuen perinteiseen hobbesilaiseen turvallisuuskäsitykseen, yksilöt ovat alamaisia, joille valtion tulee ainoastaan luoda turvallisuutta sisäisiä ja ulkoisia uhkia vastaan. Valtion käyttämillä keinoilla tavoitteen saavuttamiseksi ei siis ole merkitystä, vaan ainoastaan turvallisuuden toteutuminen on merkityksellistä. Modernissa oikeuskäsityksessä turvallisuuden käsitteeseen kiinnittyy vaatimukset perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta sekä demokraattisen järjestelmän ylläpitämisestä.<sup>410</sup> Siten kansallisen turvallisuuden täytyy sisällyttää muiden valtion olemassaolon kannalta kriittisten rakenteiden suojaamisen lisäksi myös perus- ja ihmisoikeuksien ja demokratian suojaaminen. Käsitteeseen tällaisesta kansallisesta turvallisuudesta sisältyy kuitenkin vaara *hierarkkisesta väärinkäsityksestä*: mikäli valtio on edellytys yksilön vapaudelle ja turvallisuudelle, kansallisen turvallisuuden tulee saada etusija suhteessa yksilön vapauksiin. Näin saavutetaan kuitenkin autoritaariseen käsitykseen kansallisesta turvallisuudesta, jossa vapaus on alisteinen turvallisuudelle. Demokraattisessa turvallisuuskäsityksessä taas vapaus ja turvallisuus ovat lähtökohtaisesti samanarvoisia.<sup>411</sup>

---

<sup>409</sup> Waldron 2012: 24–26, 32–33.

<sup>410</sup> Lustgarten & Leigh 1994: 4–8; Buzan 1991: 69–82.

<sup>411</sup> Lustgarten & Leigh 1994: 9. Ks. Tilly 1985.

Hallinto on taho, jolla on yksinoikeus legitiimin sotilaallisen voiman käyttöön ja kyky päättää valtion sotilaallisesta päätöksenteosta ja ulkopolitiikasta. Hallinnolla voi olla omia selviytymisintressejä, jotka eivät välttämättä ole – ainakaan välittömästi – yhteneviä yleisten valtiollisten intressien, suvereniteetin ja valtion olemassaolon jatkumisen kanssa. Koska hallinnolla on legitimizeetti toimia valtion turvallistavana toimijana, erottelu valtion ja hallinnon intressien välillä vaatii erityistä tarkkuutta. Epädemokraattinen hallinto saattaa asettaa oman selviytymisensä valtion tai kansakunnan selviytymisen edelle, mutta useimmat demokraattiset hallinnot näkevät oman selviytymisensä suorassa yhteydessä valtion selviytymisen kanssa.<sup>412</sup>

Kansallisessa turvallisuudessa on poliittisena käsitteenä kyse poliittisista linjauksista ja ohjelmista, joita näihin turvallisuusongelmiin kohdistetaan ja niistä hallinnollisista prosesseista, joiden puitteissa tehdään valintoja ja päätöksiä harjoittaa tiettyä politiikkaa. Poliittisessa ulottuvuudessaan kansallinen turvallisuus sisältää päätökset ja teot, joita pidetään välttämättöminä oman maan suojelun kannalta. Siihen sisältyvät myös ne loukkaamattomina nähdyt arvot, joita on suojeltava ulkoisilta uhkilta.<sup>413</sup>

*Otto Brusii*n on kuvannut väitöskirjassaan intressit tarpeiden luokkana, jossa yksilöiden kokemista konkreettisista haluista koostetaan ryhmän tai yhteisön haluelämyksiä, eli tarveluokkia. Oikeuden roolina on toimia yhteiskunnallisen organisoimisen välineenä, jolla pyritään näiden intressien toteuttamiseen. Turvallisuuden oikeudellisessa tarkastelussa intressit keskeinen väline. Kansallisen turvallisuuden intressien analyysissä on tehtävä ero valtion ja hallinnon intressien välillä, minkä lisäksi voi olla tarpeen huomioida ero kansakunnan ja valtion intressien välillä (*raison d'état*).<sup>414</sup>

Instrumentalistinen tulkintatapa lainsäädäntöön katsoo sen olevan keino saavuttaa haluttuja tuloksia, eli Brusiiin käyttämin termein organisoida yhteiskuntaa toimijoiden intressejä toteuttaen. Tätä näkökulmaa on kuitenkin pidettävä liian kapeana, koska se jättää huomioimatta oikeuden idealistisen luonteen, joka heijastaa yhteiskunnan vallitsevia arvoja ja moraaliperiaatteita.<sup>415</sup> Siinä missä instrumentalistinen lähestymistapa ohjaa meidät kiinnittämään huomiomme lainsäädännön vaikutuksiin (kuinka onnistuneesti valitut keinot ovat toteuttaneet

<sup>412</sup> Buzan ja muut 1998: 56–57.

<sup>413</sup> Lonka ja muut 2020: 30; Lippmann 1943.

<sup>414</sup> Brusii 1938: 3–5.

<sup>415</sup> Tala 2001: 108; Brusii 1938: 5. Vrt. esimerkiksi intressiryhmäteorian ja julkisen vallinnan teorian näkemykset lainsäädännöstä, jotka korostavat toimijoiden oman edun tavoittelua ja oman aseman edistämistä ja puolustamista. Ks. tarkemmin esimerkiksi Savola 2014: 212–213.

tavoitteita/intressejä), idealistinen ulottuvuus muistuttaa sääntelyn taustalla olevista suuremmista eettisistä ja moraalisisistä linjoista.

Turvallisuus on hyve, jonka saavuttamiseksi ihmiset ovat valmiita rajoittamaan omaa toimintaansa. Demokraattinen yhteiskuntajärjestys luo perustan kansalaisten turvallisuudelle yhteiskunnassa, joten suvereenilla demokratialla voidaan katsoa olevan oikeus, tai jopa velvollisuus, puolustaa itseään ja siten myös yhteiskuntajärjestystä väkivaltaisilta ja vihamielisiltä hyökkäyksiltä.<sup>416</sup> EIS:n puitteissa tulokitta valtion laaja harkintamarginaali kansallisen turvallisuuden osalta tukee argumenttia valtion, yhteiskuntajärjestyksen ja turvallisuuden välisestä läheisestä suhteesta.<sup>417</sup>

Kansallisen turvallisuuden kohottaminen idealisoituun asemaan on kuitenkin vaarallista siihen sisältyvien autoritaaristen riskien vuoksi. Hallinto voi käyttää kansallisella turvallisuudella argumentointia epädemokraattisiin tarkoituksiin hyväksikäyttämällä siihen sisältyviä, löyhempää demokraattista kontrollia sallivia ominaisuuksia, kuten tavallista laajempaa salaisuuden sallimista tai jopa poikkeustila-argumentointia. Turvallistamisesta tulee aina arvioida yksittäistapauksittain ja päätymistä kansallisen turvallisuuden argumentointiin tulisi tulkita tavallisen politiikan epäonnistumisena. Se ei tarkoita, että kyseessä olisi joka tilanteessa väärä ratkaisu, vaan esimerkiksi toisen valtion sotilaallinen hyökkäys tai muu selkeä ja aggressiivinen hyökkäys valtiota ja yhteiskuntaa vastaan ei jätä juurikaan vaihtoehtoja vastata uhkaan. Pitkällä aikavälillä painopisteen pitäisi olla *desekuritisaatiossa* turvallistamisen (*sekuritisaation*) sijaan. Desekuritisaatio tarkoittaa siirtymistä pois uhkakeskeisestä retoriikasta ja uhka-puolustus-sekvenssin määrittelemästä toiminnasta takaisin tavanomaisen julkisen keskustelun tilaan.<sup>418</sup>

Tiedustelun kannalta kyse on pysyvästä kansalliseen turvallisuuteen pohjautuvasta toiminnasta, joka sijoittuu edelleen tavanomaisen politiikan puolelle turvallistamisen asteikossa. Siitä huolimatta on pidettävä mielessä, että tiedustelulainsäädännön hyväksyminen vaati perustuslain muutosta perusoikeussäännöksen osalta ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan heikentämistä kansalliseen turvallisuuteen perustuvalla rajoituslausekkeella. Mainitut seikat huomioon ottaen tiedusteluvaltuuksia voi pitää askeleena turvallistamisen suuntaan, mutta asteikkoa tulee aina arvioida kokonaisuutena.

Turvallisuuden ja vapauden tasapainon säilyttämiseksi paras ratkaisu on asianmukaisesti toteutettu punninta kollektiivisten tavoitteiden ja yksilön vapauksien

---

<sup>416</sup> Lonka ja muut 2020: 29–30; HE 198/2017 vp, s. 36.

<sup>417</sup> Ks. HE 198/2017 vp, s. 20; Weber ja Saravia v. Saksa, kohta 106; Kennedy v. Yhdistynyt kuningaskunta, kohta 154.

<sup>418</sup> Buzan ja muut 1998: 29.

välillä. Lustgarten ja Leigh ovat esittäneet mallin, joka auttaa vastaamaan kahteen kriittiseen kommenttiin liittyen vapauden ja turvallisuuden punnintaan. Waldronin mukaan perinteinen punninta, jossa hyöty ja kustannus – turvallisuus ja vapauden rajoitus – asetetaan vastakkain ja punnitaan siten, että lopputuloksena syntyy *positiivista utiliteettia*, ei ota huomioon turvallisuuden ja vapauden rajoitusten kohdentumista eriarvoisesti eri yksilöille ja ryhmille yhteiskunnassa. Toiseksi, voidaan edelleen väittää, että turvallisuus valtion olemassaolon jatkuvuutta suojaavana toimintana on ehdoton edellytys vapaudelle. Punnintaa on siis korjattava siten, että se huomioi sen liberaalin yhteiskunnan tosiasian, että tiettyjen ryhmien tai yksilöiden menettämä vapaus on myös kollektiivisesti menetettyä vapautta. Tästä seuraa, että laskettaessa kansallisen turvallisuuden perusteella oikeutetun toiminnon tuottamaa hyötyä, tavoitellusta hyödystä aiheutuva kustannus – menetetty vapaus – on ensin vähennettävä hyödyn arvosta ennen kuin sitä voidaan punnita menetettyä vapauden arvoa vasten.<sup>419</sup>

Toisena etuna tässä tavassa punnita turvallisuutta ja vapautta on se, että se huomioi argumentin vapaudesta osana liberaalin valtion perusarvoja, joita turvallisuustoimet suojaavat. Turvallisuuden hyötyä arvioitaessa ei siten voida tyytyä ainoastaan lyhyen aikavälin hyötyyn (valtion selviytyminen) vaan on huomioitava myös pitkän aikavälin hyöty (valtion selviytyminen *liberaalina ja demokraattisena valtiona*).<sup>420</sup> Turvallisuustoimien mitoituksessa on siis otettava huomioon

<sup>419</sup> Lustgarten & Leigh 1994: 9. Ks. Waldronin kuvaus turvallisuuden kokemuksesta ja kohdistumisesta eri tavoin eri yksilöihin ja ryhmiin, Waldron 2012: 23–26. Shelton on kuvannut, kuinka Yhdysvalloissa hallinnon reaktio vuoden 2001 terrori-iskuihin perustui vahvasti oletamaan, jonka mukaan ei-kansalaiset olisivat lähtökohtaisesti vähemmän lojalleja Yhdysvaltoja kohtaan kuin kansalaiset. Tämän seurauksena Yhdysvaltojen toimet terrorismin torjunnassa kohdistuivat korostetusti muiden maiden kansalaisiin. (Shelton 2005: 499, 508–513). Tämä ei tietenkään tarkoita, etteivätkö jotkin toiset toimet kohdistuneet myös yhtäläisesti kansalaisiin ja ei-kansalaisiin (Shelton 2005: 503–508). Kokonaisuutena tarkasteltuna PATRIOT ACT ja sen sisältämät toimivaltuudet ja toimenpiteet auttavat havainnoimaan, miten valtion turvallisuustoimet eivät aina kohdistu yhtäläisesti kaikkiin valtion oikeudenkäyttöpiirissä oleviin ihmisiin. Toisen ihmisryhmän turvallisuus voi kohentua ilman huomattavaa vapauden menetystä, kun taas toisen ryhmän vapaus voi rajoittua merkittävästi ilman suurta kasvua turvallisuudessa. Juuri tätä epätasapainoa Lustgartenin ja Leigh'n punnintamalli auttaa korjaamaan.

<sup>420</sup> Cameron 2000: 56–57. Intressinä valtion liberaalin ja demokraattisen olemuksen säilyttäminen turvallisuusintressien ohessa on näkyvillä EIT:n ratkaisukäytännössä. Liika turvallisuuden korostaminen johtaa oikeusvaltion heikkenemiseen sen suojaamisen sijaan. EIT:n käytännöstä nousee esiin tiedustelun kannalta kaksi kriittistä seikkaa; tiedustelupalveluiden toimintaa voidaan pitää hyväksyttävänä, mutta tiedustelun kaltainen toiminta sisältää oletusarvoisesti riskin, että valvomattomana se kykenee tuhoamaan demokraattisen järjestelmän, jonka turvaamiseksi se on olemassa. Ks. Klass ja muut v. Saksa, kohdat 48–49; Kvasnica v. Slovakia, kohta 80, Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta, kohdat 153–154; Roman Zakharov v. Venäjä, kohta 232; Szabó ja Vissy v. Unkari, kohta 57. Tiedustelutoiminnan kehitys on myös otettu huomioon EIT:n käytännössä. Kehittyvän teknologian mahdollistaessa tiedusteluviranomaisille yhä tehokkaampia keinoja tunkeutua yksilön yksityisyyden alueelle myös vaatimukset tiedustelutoiminnan oikeutusta kohtaan kasvavat. Tuomioistuimen soveltama ”*necessary in a democratic society*” -ehto

niiden haitta valtion vapausarvolle. Lustgartenin ja Leigh'n punnintamallilla voidaan siis todeta olevan ainakin kaksi merkittävää etua, turvallisuuden epätasaisen jakautumisen sekä valtion lyhyen ja pitkän aikavälin edun huomioiminen. Siihen sisältyy kuitenkin myös yksi ongelmallinen seuraus. Antaessaan ihmisoikeusasiantuntijoille legitimitietin arvioida turvallisuustoimia malli antaa samalla turvallisuusasiantuntijoille legitimitietin arvioida ihmisoikeuskysymyksiä.<sup>421</sup>

Turvallisuuden ja vapauden suhde ei siis ole nollasummapeli. Valtion turvallisuus on epäsuora moraalisubjekti, koska se on edellytys yksilön hyvinvoinnille. Vain valtio kykenee turvamaan monet henkilökohtaisen hyvinvoinnin perusedellytykset, kuten turvallisuuden, vapauden, elintason ja monet sosiaaliset instituutiot. Tämä ei kuitenkaan johda päätelmään, jossa kansallisen turvallisuuden päätöksenteko ja toimet ylittävät kansalaisen oikeudet. Poliittiset ja kansalaisoikeudet ovat vapaassa demokraattisessa valtiossa keskeisiä kansallisen turvallisuuden osia, jotka tukevat toisiaan.<sup>422</sup> Kansallinen turvallisuus, tai turvallisuus yleisesti ottaen, ei siten ole vapauden edellytys vaan sen kanssa samanaikaisesti jännitteisessä mutta myös tukevassa asemassa oleva paralleeli arvo. Vapauden tehtävänä on rajoittaa valtaa, kun taas kansalliseen turvallisuuteen sisältyy vallankäyttöä, joka lyhyellä aikavälillä rajoittaa vapautta. Tähän perustuu autonomisen oikeuden turvallisuuteen mahdottomuus perus- ja ihmisoikeuksien nykyisenmuotoisen tulokinnan mukaisesti. Vapauden ja turvallisuuden jännitteen ratkaiseminen on olennainen osa demokratian itsepuolustuksen haasteita.<sup>423</sup>

### 3.4 Turvallistaminen ja oikeus

Turvallisuus on poliittinen tai retorinen siirto, joka nostaa jonkin asian tavanomaisen politiikan yläpuolelle erityisen politiikan asemaan tai jopa kokonaan politiikan yläpuolelle. Jälkimmäistä ilmentää poikkeustila.<sup>424</sup> *Carl Schmittin* kuuluisan virkkeen mukaan *suvereeni on se, joka päättää poikkeuksesta*.<sup>425</sup> Schmittin lausuman tarkoitus on osoittaa, että poikkeuksesta on mahdotonta säätää täsmällisesti, mikä on liberaalin demokratian näkökulmasta ehdottoman tärkeää. Schmittin ajattelun

---

voidaankin tapauskohtaisesti tulkita ”*strict necessity*” -muodossa. Ks. Szabó ja Vissy v. Unkari kohta 73. Massavalvontaa (*bulk interception*) koskien ks. Centrum för Rättvisa v. Ruotsi, 19.6.2018, kohdat 179–180; Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, 13.9.2018, kohta 387; 10 Human Rights Organisations v. Yhdistynyt kuningaskunta, 20.5.2015.

<sup>421</sup> Cameron 2000: 57.

<sup>422</sup> Lustgarten & Leigh 1994: 5–12.

<sup>423</sup> Widlund 2020: 147–149. Ks. Maus 1992: 310–311.

<sup>424</sup> Buzan ja muut 1998: 23.

<sup>425</sup> Schmitt 2005: 5. Ks. Hirvonen 2007: 20–21.

taustalla olikin autoritaarinen valtiokäsitys, mikä käy ilmi hänen myöhemmästä lojaalisuudestaan Natsi-Saksan hallinnolle.<sup>426</sup>

Tuori on nostanut esiin toisenlaisen tavan tulkita Schmittin lausumaa, jolla ei ole mitään tekemistä sen sisällön kanssa, mutta paljonkin tekemistä turvallistamisen oikeudellisen analyysin kannalta. Schmitt antoi ajattelussaan käsitteille suuren arvon, mitä Tuorin mukaan ilmentää Schmittin tapa käyttää poleemisia iskulauseita teksteissään.<sup>427</sup> Kyse on ”*käsitteiden sotatieteestä*”, jonka mahdollistamia analyytisiä työkaluja on mahdollista soveltaa turvallistamisen diskurssien analyysiin ilman tarvetta hyväksyä Schmittin liberaalin demokratian kritiikkiä, pikemminkin päinvastoin. Schmittin käsiteajattelulle ominainen vihollinen/ystävä -jaottelu ja käsitteiden ja sanojen asemoituminen suhteessa toisiinsa on sovellettavissa kuvaamaan turvallistamiselle ominaista argumentaatiota, samalla alleviivaten turvallisuuden intensiivistymiseen liittyviä, vapautta rajoittavia ja siten autoritaarisiksi luonnehdittavia piirteitä.

Mikä tahansa yhteiskunnallinen asia on sijoitettavassa asteikolle ei-poliittinen – poliittinen – turvallistettu. Ei-poliittisella tasolla asia vaadi poliittisia toimenpiteitä, kun taas turvallistaminen edustaa asian politisoitumisen äärimmäistä muotoa, jossa uhkassa katsotaan olevan kyse uhkasta olemassaololle. Turvallistetun uhkan katsotaan vaativan erityisiä toimenpiteitä, ja sen luonne olemassaoloa uhkaavana asiana oikeuttaa siirtymisen tavanomaisen politiikan rajojen ulkopuolelle, johtaen äärimmäisessä tapauksessa poikkeustilan julistamiseen.<sup>428</sup>

Turvallistamisessa on kyse politiikan intensiivistymisestä, ja Lohse on käyttänyt terrorismia esimerkkinä kuvaamaan intensiivistymisen prosessia. Intensiivistymisen ollessa alhaisimmillaan uhkaa lähestytään kriminaalipolitiikan keinoin ja epäiltyjä kohdellaan rikollisina. Turvallistettuna ilmiön torjuntaan käytetään erityisen politiikan tai politiikan ulkopuolisia toimia ja epäiltyjä kohdellaan turvallisuusriskinä. Korkeimmalla intensiivistymisen tasolla terrorismin uhka militarisoidaan ja sen torjuntaan käytetään poikkeustilan keinoja, mukaan lukien asevoimien käyttöä ja epäiltyjä kohdellaan vihollistaistelijoina.<sup>429</sup> Juuri tästä korkeimmasta intensiivistymisen tasosta oli kyse Yhdysvaltojen hallinnon siirtyessä käyttämään ”War on Terror” -käsitteistöä syyskuun 11. päivän terrori-iskujen jälkeen 2000-luvun alussa. Tätä retoriikkaa käytettiin oikeuttamaan sotilaallisen voiman käyttö ja muun muassa tiedusteluvaltuuksien huomattava laajentaminen niin ulkomailla kuin kotimaassa.<sup>430</sup>

---

<sup>426</sup> Ks. Ojakangas 2001: 89–92.

<sup>427</sup> Tuori 2007: 171–172.

<sup>428</sup> Buzan ja muut 1998: 23–24; Lohse 2013: 346–347.

<sup>429</sup> Lohse 2013: 346–347.

<sup>430</sup> Ojanen 2010: 296–299. Ks. Finan 2007: 269–271.



Turvallistamiseen liittyy selkeästi havaittavia riskejä demokratian ja oikeusvaltion kannalta. Buzanin valtiojaottelun termistöä käyttäen vahvoissa valtioissa asevoimat ja tiedustelupalvelut on eriytetty tarkasti tavallisesta politiikasta ja niiden käyttöä rajoittavat oikeuttamisprosessit ja lailla säädetyt toimivaltuudet, joiden tehtävänä on ennaltaehkäistä väärinkäytöksiä ja ylläpitää rajaa tavanomaisen ja erityisen politiikan välillä. Heikoissa valtioissa ja sotatilassa olevissa valtioissa sotilaallisen voimankäytön ja tiedustelun rajaaminen on hataralla pohjalla, minkä johdosta turvallisuus työntyy tavalliseen politiikan maailmaan. Tämän seurauksena epädemokraattisten kehityskulkujen riski kohoaa.<sup>431</sup>

Kysymyksenä siitä, onko turvallistamista mahdollista käsitellä oikeudellisessa keskustelussa, on aiheellinen, koska esimerkiksi Kööpenhaminan koulukunnan (muun muassa Barry Buzan ja *Ole Wæver*) turvallistamisteorian kontekstissa turvallisuuskysymyksiä tulkitaan poliittisen viitekehyksen kautta. Oikeudellinen turvallisuuskeskustelu rakentuu tavallisen politiikan puitteissa tehdyn päätöksenteon yhteyteen, eli kolmiasteikolla ei-poliittinen – poliittinen – turvallistettu se asettuu keskimmaiselle tasolle. Lohse on täsmentänyt kysymystä edelleen muotoon: ”onko terrorismiuhan turvallistaminen poikkeustoimenpiteiden värittämää politiikkaa vai liittyykö turvallistamisprosessiin myös oikeudellisia elementtejä kriminaalipolitiikan ja lainkäytön muodossa?”<sup>432</sup>

Rikoslain kriminalisoinneissa on paikannettavissa sidos hyväksyttävään suojeleluintressiin ja ylikansallisella tasolla oikeus- ja poliisiyhteistyöstä päätetään tavallisen politiikan puitteissa. Tavallisen politiikan keinot saattavat kuitenkin muodostua puutteellisiksi tilanteissa, joissa vaaditaan nopeaa reagointia. Ylikansallisella tasolla näissä tilanteissa on kyse yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alasta, jossa sovelletaan erityisiä sääntöjä ja menettelytapoja, joista päättää Eurooppa-neuvosto eikä EUT:lla ole toimivaltaa näissä asioissa.<sup>433</sup> Kansallisella tasolla äärimmäisenä keinona nopeaa reagointia vaativiin tilanteisiin on poikkeustilan ja -toimenpiteiden käyttö. Turvallistamisen oikeudellista ulottuvuutta etsittäessä onkin huomattava, että jo poikkeustoimenpiteistä päättämiseen sisältyy oikeudellista arviointia. Esimerkkinä tästä toimii Suomessa koronapandemian aikana sovelletuista perusoikeuksiin kohdistuneista rajoituksista.<sup>434</sup>

Uhkakuvien rakentaminen on poliittista toimintaa ja turvallistamista onkin mahdollista soveltaa myös taktisesti tuomaan huomiota jollekin asialle. Näin on mahdollista tehdä esimerkiksi ympäristönsuojeluun tai ilmastonmuutoksen torjuntaan liittyvissä asioissa. Turvallistamisen käsitteen laajentuessa koskemaan

---

<sup>431</sup> Buzan ja muut 1998: 28.

<sup>432</sup> Lohse 2013: 346–347.

<sup>433</sup> Lohse 2013: 348–350.

<sup>434</sup> Ks. Muukkonen 2021.

turvaamisen kohteita ja keinoja sen oikeudellinen ulottuvuus tulee näkyviin. Turvallistaminen on siten katsottava sekoitukseksi politiikkaa ja oikeutta.<sup>435</sup> Toisin sanoen sillä voidaan sanoa olevan poliittinen ja oikeudellinen ulottuvuus, mikä vastaa tässä tutkimuksessa korostettua kansallisen turvallisuuden käsitteen kahden ulottuvuuden ajatusta.

---

<sup>435</sup> Lohse 2013: 350; Buzan ja muut, 1998: 29.

## 4 TIEDUSTELU OIKEUSVALTIOSSA

### 4.1 Oikeusvaltion käsite

#### 4.1.1 Oikeusvaltion elementit

Oikeusvaltion käsitteen juuret ovat historiallisesti johdettavissa aina esiperustuslailliseen aikaan ja etenkin *John Locken* teoksessa *Second Treatise of Government* vuonna 1690 ja paroni *Montesquieun* teoksessa *De l'esprit des lois* vuonna 1748 esittämiin ajatuksiin. Locke esitti ensimmäistä kertaa uuden ajan poliittisessa ja aatteellisessa historiassa ajatuksen suvereenin vallan kuulumisesta kansalle.<sup>436</sup> Montesquieun esittämään valtiotyypijaotteluun – tasavalta, monarkia ja despotia – sisältyi keskeisenä kriteerinä laillisuusperiaatteen noudattaminen. Tämä muodosti kahtiajaon lain sitomaan rajoitettuun hallitustapaan perustuvien monarkian ja tasavallan ja väkivaltaiseen hallitustapaan perustuvan despotian välille. Oikeusvaltion idean synnyn taustalla oli siis vastareaktio mielivaltaiseen ja ennustamattomaan hallintoon. Sääntöjen asettajalla ei ollut niinkään väliä, vaan vain sillä, että sääntöjä seurattiin.<sup>437</sup> Yhteyttä oikeusvaltion ja demokratian välillä ei siis ollut tässä vaiheessa vielä havaittavissa.

Vahvistaessaan Ruotsin hallitusmuodon 1720 kuningas Fredrik I vakuutti noudattavansa hallitusmuotoa yleisenä fundamentaalilakina sen kirjaimen mukaan. Vuoden 1772 hallitusmuoto myös vaati, että kuninkaan on hallittava valtakuntaa Ruotsin lain mukaisesti.<sup>438</sup> Ranskan suuri vallankumous 1789 yhdisti kansansuvereenisuuden käsitteen oikeusvaltioon. Perustuslain katsottiin olevan kansan tahdon ilmaisu monarkin tahdon ilmaisun sijaan. Kehitys tulisi kuitenkin kulkemaan vielä taaksepäin 1800-luvun konstitutionalismiin myötävaikutuksella, jota edustivat muun muassa *Friedrich Carl von Savigny* ja *Georg Wilhelm Friedrich Hegel*. Hegelin mukaan kansansuvereenisuus perustui väärinkäsitykseen kansasta, jonka edellytykseksi hän näki monarkin ja valtio-organisaation olemassaolon. Valtion valtaa ei siis voinut perustaa kansaan, vaan valtioon itseensä, jonka konkreettisen

---

<sup>436</sup> Tolonen 2002: 29–31.

<sup>437</sup> Jyränki 2003: 250; Jyränki 2001: 157–159; Montesquieu 1949: 8. Montesquieu ei suinkaan ollut ensimmäinen ajattelija, joka käytti tämänkaltaista valtiotyypien lajittelua. Aristoteles jaotteli valtiot monarkiaan, aristokratiaan ja demokratiaan vallanhaltijoiden lukumäärän perusteella. Machiavellin jaottelu noudatti samanlaista periaatetta, mutta tiivistä valtiot monarkioihin ja tasavaltoihin. Montesquieun ajatuksen erottaa näistä jaotteluista hänen ajatuksensa liittyy valtiotyyppeihin erityisen tarkoituksen periaate ja ottaa lainmukaisuus niiden kriteeriksi. Ks. Kekkonen 1996: 17–21.

<sup>438</sup> Jyränki 2003: 251.

henkilöitymänä toimi monarkki.<sup>439</sup> Hegel hyväksyi *Rousseaun* yleistahdon ja kaikkien tahdon erottelun, mutta Hegelille tämä erottelu perusteli monarkin tahdon yliveritaisuutta yleistahdon etsiminen sijaan. Tämä oikeutti parlamentin enemmistön tahdon sivuuttamisen monarkin tahdon eduksi.<sup>440</sup>

Montesquieun lainalaisen vapauden periaatteeseen kuuluu vapaus tehdä, mitä laki sallii ja olla tekemättä sitä, mitä laki ei käske. Poliittinen vapaus on sitä, että tehdään, mitä tulee tahtoa, ei sitä, että tehdään mitä tahdotaan. Montesquieun ajattelun erottaa Hobbesista vallan väärinkäytön mahdollisuuden huomioiminen. Tasavallat eivät ole luonnostaan vapaita, vaan ne ovat alttiita vallan väärinkäytölle, minkä torjumiseksi lainalaisuuden vaatimus yksin ei riitä. Vastaukseksi tähän Montesquieu esitti rajoitettua tai sovitteluvaa hallitustapaa, *gouvernement modéré*, jossa valtion perusvaltuudet on jaettu eri tahoille ja valtiossa on välittäviä yhteiskuntavoimia sen eri tasojen välillä.<sup>441</sup> Tässä Montesquieun ajatuksessa on havaittavissa yhteys nykyaikaiseen ajatukseen demokratian ja oikeusvaltion sietteestä.

Oikeusvaltion vähimmäisedellytys on pääsääntöisesti tehokas oikeusjärjestys ja kuten historiallisesta tarkastelusta käy ilmi, sillä ei ole aina nähty välttämätöntä yhteyttä demokratiaan.<sup>442</sup> Länsimaissa oikeusvaltion ja demokratian tulkitaan nivoutuneen toisiinsa, eikä todellista oikeusvaltiota voi olla ilman demokratiaa. On siis tarkemmin selvitettävä, mitä elementtejä demokratian ja oikeusvaltion käsitteet sisältävät, jotta niiden välinen keskinäinen riippuvaisuus saadaan selvitettyä.

Demokratiassa on kyse *organisatoris-muodollisesta periaatteesta*, joka vastaa kysymykseen julkisen vallan haltijasta ja käyttäjästä, ja periaatteena sen tehtävänä on legitimoida vallankäyttö demokraattisessa valtiossa.<sup>443</sup> Demokratia on siis väline hallinnon järjestämiseen, mutta demokratian menestys on riippuvainen

<sup>439</sup> Jyränki 1989: 207–210; Jyränki 2002: 20; Jyränki 2003: 251; Hegel 1994: 228–231 (§§ 277–279). Hegel muun muassa toteaa: ”Sisäinen suvereenisuus kuuluu kansalle vain siinä suhteessa, että puhutaan kokonaisuudesta yleensä siten, että suvereenisuus kuuluu valtiolle. Kansansuvereeniteetti hallitsijan ylimmälle vallalle vastakohtaisena on sekava ajatus.”

<sup>440</sup> Jyränki 1989: 210. Ks. Hegel 1994: 234–235 (§ 281); Tolonen 1989: 54–58; Rousseau 2002: 193–199. Jaottelu yleistahdon ja kaikkien tahtoon oli olennainen osa Rousseau yhteiskuntasopimusajatusta, jonka Hegel pääasiassa torjui. Rousseau tiivistä yhteiskuntasopimuksen seuraavalla tavalla: ”Kukin meistä asettaa yhteisesti henkilönsä ja kaiken voimansa yleistahdon ylimmän johdon alaiseksi; ja me otamme kaikin jokaisen jäsenen kokonaisuuden eroittamattomaksi (sic) osaksi”. Ks. Hegel 1994: 205–207 (§ 258) Hegelin kommentteista koskien yleistahdon käsitettä.

<sup>441</sup> Montesquieu 1949: 150–162; Jyränki 2001: 160–161. Ks. Hobbes 1999: 189–199.

<sup>442</sup> Lagerspetz 2002: 40–41.

<sup>443</sup> Jyränki 2002: 13.

monesta muusta seikasta, kuten oikeusvaltio-periaatteen toteutumisesta ja erilaisista sosiaalisista ja historiallisista seikoista.<sup>444</sup>

*Robert Dahl* on määritellyt viisi edellytystä demokratian toteutumiselle. Ne ovat: i) tasavertainen kyky ottaa osaa yhteiskunnalliseen keskusteluun merkityksellisellä tavalla, ii) tasa-arvoinen äänioikeus, iii) yhteiskunnassa vallitseva tarpeellinen ymmärrys erilaisista poliittisista vaihtoehdoista ja ratkaisuista asioihin sekä niiden seurauksista (kyky tehdä tietoon perustuvia päätöksiä), iv) kyky vaikuttaa poliittiseen agendaan ja v) kaikkien tai ainakin suurimman osan pysyvästi maassa asuvien aikuisten nauttimat täydet poliittiset oikeudet ja vapausoikeudet. Dahl perustaa kriteeriinsä siihen, että niitä kaikkia tarvitaan poliittisesti tasavertaiseen päätöksentekoon yhteisön politiikasta.<sup>445</sup>

Näiden kriteerien lisäksi länsimaiseen demokratiaan sisältyy kolme perusoletusta, joiden hyväksyminen on edellytys demokratian soveltuvuudelle yhteiskuntaan. Useimmiten kyse on siitä, että poliittinen ja yhteiskunnallinen eliitti ovat valmiita hyväksymään nämä oletukset. Nämä oletukset ovat *normatiivinen tasa-arvoisuus*, *episteeminen tasa-arvoisuus* ja *pluralistinen tosiasia*. Normatiivinen tasa-arvoisuus tarkoittaa pidättäytymistä omien näkemysten pakottamisesta toiselle. Episteemiseen tasa-arvoisuuteen kuuluu, että yksilö tietää, mitä pitää itse hyvänä, ja hyväksyy, että yksilöt yhteiskunnassa voivat olla rationaalisesti erimielisiä siitä, mikä on hyvää ja tavoittelemisen arvoista. Pluralistinen tosiasia tarkoittaa, että yksilön, eri sosiaalisten ryhmien ja valtion intressit eivät aina kohtaa. Sitä voidaan myös kutsua *intressien harmonian utopistisuuden* hyväksymiseksi.<sup>446</sup>

Demokratia vastaa kysymykseen vallan haltijasta, ei vallan sisällöstä. Oikeusvaltioperiaate sen sijaan vastaa kysymykseen julkisessa toiminnassa noudatettavista menettelytavoista ja osittain myös toiminnan laajuudesta ja sisällöstä. Oikeusvaltioperiaate tähtää vallan rajoittamiseen ja sitomiseen ja sen tarkoituksena on suojata yksilöä julkisen vallan mielivallalta, edistää lainkäytön ennustettavuutta, tukea oikeusvarmuutta ja varmistaa perusoikeuksien toteutuminen. Sen tehtäviin kuuluu myös yhteisön legitimaattiorakenteen suojaaminen.<sup>447</sup>

Ehdotonta linkkiä demokratian ja oikeusvaltion välillä ei näytä olevan, mutta kysymykseen siitä, onko demokratia välttämätön edellytys oikeusvaltiolle, löytyy myös lähempänä konkretian tasoa olevia argumentteja länsimaiden ulkopuolelta. Kiinassa oli 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa käynnissä vilkas keskustelu demokratisoitumisesta ja demokratian toteuttamiskelpoisuudesta maassa, joka

---

<sup>444</sup> Wei 2006: 5.

<sup>445</sup> Dahl 1998: 37–39.

<sup>446</sup> Peerenboom 2006: 60.

<sup>447</sup> Böckenförde 1991: 365–366; Jyränki 2002: 13–14.

ylläpitääkseen positiivista kehitystään ja talouskasvuun etsi ratkaisuja autoritaarisen järjestelmän rakenteellisiin ongelmiin, kuten korruptioon ja monenlaisiin sosio-ekonomiseen haasteisiin. Tuolloin yksi keskustelun keskeisistä kiistoista kietyty siihen, onko oikeusvaltio (*rule of law*) mahdollinen ilman demokratiaa.<sup>448</sup>

Monet Kiinan hallinnon edustajat ja osa tutkijayhteisöstä uskoi, ettei länsimainen demokratia soveltuisi Kiinaan, joten he esittivät vastaukseksi *poliittista liberaalisaatiota*, tarkoittaen käytännössä oikeusvaltiota ilman demokratiaa. Poliittinen liberaalisaatio on ikään kuin demokratian esiaste, johon sisältyvät perusvapaudet, kuten sananvapaus ja yhdistymisvapaus, ja oikeusvaltiolle ominainen julkisen vallan sitoutuminen lakiin, mutta siihen ei kuulu muun muassa demokraattisten instituutioiden kuten vapaiden vaalien käyttöön ottaminen.<sup>449</sup> *Perenboom* on katsonut poliittisen uudistuksen oikeusvaltioon ilman demokratiaa olevan mahdollinen. Hän kuitenkin myös huomauttaa, että oikeusvaltio ilman demokratiaa on altis kohtaamaan ongelmia käytännön soveltamisen ja vastuullisuuden osalta.<sup>450</sup>

Demokratian ja oikeusvaltion välinen sidonnaisuus näyttäisi tiivistyvän seuraavalla tavalla: toimiva demokratia ei ole mahdollinen ilman oikeusvaltiota, mutta oikeusvaltio saattaa tietyin varauksin olla mahdollinen ilman demokratiaa.<sup>451</sup> Tutkimuksen analyysin kannalta tämä huomio on keskeinen, koska turvallistamisen diskursseihin liittyvässä kansallisen turvallisuuden voimistumisessa katson olevan kysymys oikeusvaltion itsepuolustuksen muodosta ja oikeusvaltion itsepuolustuksen tematiikassa suurin huolenaihe on sen mahdollistama oikeusvaltion itsetuho. Mikäli siis itsetuho on mahdollinen, tarkoittaisi se myös demokratian murentumista.

Oikeusvaltiokehityksen perustana on toiminut ajatus siitä, että valtion elimet – julkisen vallan käyttäjät – ovat oikeuteen sidottuja ja valtio on oikeushenkilö. Valtion ja kansalaisten välinen suhde on oikeudellinen ja kansalaisilla on valtioon kohdistuvia velvollisuuksia ja oikeuksia. Yksityisoikeudellisista suhteista poiketen valtion ja kansalaisten välinen suhde on hierarkkinen, minkä vuoksi oli tarpeen muodostaa tiettyjä oikeusturvatakeita suojaamaan kansalaisten oikeuksien toteutumista. Saksassa oikeusvaltion käsite oli kehittynyt alun perin käsitteenä, johon kuului sekä muodollisia että aineellisia osia, painopisteen ollessa aineellisten osien puolella. 1900-luvun alkuun mennessä käsitteen aineelliset osat, kuten viittaukset valtion tehtäviin tai ylipositiiviseen normijärjestykseen, oli poistettu ja käsitteestä oli kehittynyt puhtaasti muodollinen käsite. *Ståhlberg* luonnehti vuonna 1913

---

<sup>448</sup> Zhao 2006: 41–44. Ks. Wei 2006: 3–4.

<sup>449</sup> Zhao 2006: 41–44.

<sup>450</sup> Perenboom 2006: 59–61, 72–76.

<sup>451</sup> Ks. Hallberg 2004: 35–37.

suomalaisen oikeusvaltiokäsitteen tunnusmerkeiksi hallinnon lainalaisuuden ja yksityisten valtion puuttumisia vastaan suojatun oikeuspiirin.<sup>452</sup>

Oikeusvaltiokäsitteen sisällöstä ei vallitse täydellistä yksimielisyyttä ja eri oikeuskulttuureissa ja eri kielillä siihen viittaavat termit voivat vaihdella paljonkin. *Lindroos-Hovinheimo* on kuvaillut oikeusvaltiota jossain määrin väljäksi ja epämääräiseksi ideaaliksi, jonka tehtävänä on ohjata oikeudellista ajattelua. Siihen liittyvät läheisesti demokratian ja oikeusturvan käsitteet, jotka niin ikään ovat tärkeässä roolissa oikeudellisen ajattelun ohjaamisessa.<sup>453</sup> Keskiyttyessä suomalaiseen keskusteluun, esimerkiksi *Juha Tolosen*, *Antero Jyrängin* ja *Pekka Hallbergin* esityksiä oikeusvaltiosta tarkasteltaessa käy ilmi, että ainakin oikeusvaltion perusajatukseltaan vallitsee melko vahva konsensus.<sup>454</sup>

Tolonen on tiivistänyt oikeusvaltion sisällön kolmeen kriteeriin, jotka kuvaavat käsitteen sisältöä. Oikeusvaltiossa kaiken julkisen vallan käytön on oltava lainalaista, julkisen vallan käyttö on oikeudellisen kontrollin piirissä ja julkinen valta suojelee perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Vaikka Tolosen malli perustuu brittiläiseen oikeuskehitykseen, samanlaiseen lopputulokseen on *Raition* mukaan mahdollista päätyä myös saksalaista perinnettä seuraamalla.<sup>455</sup> Vaikka Tolosen kolmas kriteeri sisältää aineellisen elementin, kutsun tätä mallia Rechtsstaat-malliksi.<sup>456</sup>

Jyrängin oikeusvaltion viisi kriteeriä ovat hakeneet vaikutteita mannermaisen oikeuskehityksen ohella angloamerikkalaisesta *rule of law* -perinteestä, korostaen tuomioistuinten asemaa lainsäätäjän kustannuksella. Jyrängin kriteereihin kuuluu, että julkisen vallan on perustuttava lakiin, valtion oikeusjärjestys palautuu perustuslakiin, yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista määrätään demokraattisesti valitun elimen päätöksin, kaikilla on kyky saada asiansa käsitellyksi riippumattomassa tuomioistuimessa ja yksilön asemaa suojaavat kaikkea julkista toimintaa sitovat perusoikeudet.<sup>457</sup> Kutsun tätä mallia *rule of law* -malliksi.

Hallberg on oikeusvaltio-esityksessään pyrkinyt luomaan synteesiä mannermaiseen perinteeseen nojaavan Rechtsstaat-käsitteen ja angloamerikkalaisen *rule of law* -käsitteen välille, eli karkeasti kuvaten oikeusvaltion legaliteetin ja legitimitetin välille. Hallbergin oikeusvaltiokäsite ulottuu puhtaan muodollisen käsitteen ulkopuolelle. Tässä synteasioikeusvaltiossa on neljä pilaria, joiden tulee kehittyä

---

<sup>452</sup> Raitio 2017: 18, 23; Tuori 2007: 184–185. Ks. Ståhlberg 1928: 322.

<sup>453</sup> Lindroos-Hovinheimo 2014: 27–28.

<sup>454</sup> Raitio 2017: 18–21. Ks. Raitio 2017: 23; Tolonen 2002: 27–28; Jyränki 2002: 23; Hallberg 2004: 5–6.

<sup>455</sup> Tolonen 2002: 27–28; Raitio 2017: 18.

<sup>456</sup> Rechtsstaat-käsitteen taustasta tarkemmin, ks. Raitio 2017: 35–36.

<sup>457</sup> Jyränki 2002: 23; Raitio 2017: 19–20. *Rule of law* -käsitteestä ja oikeusvaltiosta, ks. Lindroos-Hovinheimo 2014, s. 28.

tasapuolisesti, jotta järjestelmä ei ajaudu epätasapainoon. Pilarit ovat julkisen valtakäytön lainalaisuus, vallan kolmijako-opin mukaisesti järjestäytyneet valtiojärjestelmä, perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen sekä järjestelmän toimivuus ja käytännöllisyys.<sup>458</sup> Klassisessa liberaalissa oikeusvaltiossa (*vapausoikeusvaltio*) valtiosääntö asettuu hallinnon yläpuolelle, asettaen vallan laille alistaiseksi (*lex facit regem*).<sup>459</sup> Tärkeää on myös muistaa demokraattisen järjestelmän ja oikeusvaltion käsitteellinen ero siitäkin huolimatta, että nykyisessä oikeudellisessa ympäristössä liberaalit ideaalit ja demokraattinen järjestelmä ovat sulautuneet yhteen.<sup>460</sup> Hallbergin pilareihin perustuvaa mallia kutsun globaaliksi oikeusvaltiomalliksi.

Vastaus kysymykseen siitä, onko oikeusvaltiolla aineellista sisältöä vai ei, on riippuvainen valitusta oikeusvaltio-käsitteen tulkinnasta. Saksalaista oikeustiedettä ja Habermasin oikeusteoriaa seuraamalla päädytään demokraattista oikeusvaltiota painottavaan tulkintaan. Jos käsite taas irrotetaan puhtaan kansallisesta tulkinnasta kohti globaalimpaa oikeusvaltiokäsitystä, sen merkityssisältö laajenee ja sen aineellisten elementtien määrä kasvaa.<sup>461</sup> Liisa Nieminen katsoo oikeusvaltiolla olevan sekä aineellinen että muodollinen ulottuvuus. Käsitteen aineellinen puoli ilmentyy oikeudenmukaisuuden vaatimuksen kautta, joka on linkitettävissä aina vallan kolmijako-oppiin asti. Opin mukaisesti eriytetyt valtioelimet ovat edellytys yksilön oikeuksien täysimääräiselle toteutumiselle.<sup>462</sup>

Rechtsstaat-mallin keskiössä on järjestyksen ylläpitäminen yhteiskunnassa, kansalaisten tasapuolinen kohtelu ja yksilönvapauksien kunnioittaminen.<sup>463</sup> Rule of law -mallissa demokratia on irrotettu oikeusvaltiosta ja oikeusvaltiokäsite saa aineellis-menettelyllisen muodon.<sup>464</sup> Globaali oikeusvaltiomalli pyrkii sovittamaan yhteen oikeusvaltio-käsitteen kansallisen oikeuden piirteet globaalin oikeuden piirteiden kanssa. Rule of law -mallia mukailleen se perustuu demokratian ja oikeusvaltion erottamiseen. Raitio on huomauttanut, miten oikeusvaltiokäsitteen liiallinen monitulkintaisuus ja kulttuurisidonnaisuus typistävät oikeusvaltion päämääräksi lopulta vain yleisen järjestyksen ylläpitämisen ja markkinoiden ennustettavan toiminnan.<sup>465</sup>

Yllä kuvattua kolmea oikeusvaltiokäsitystä voidaan täydentää modernilla, länsimaisesta ja eurooppalaisesta oikeusvaltioperinteestä kumpuavalla

<sup>458</sup> Hallberg 2004: 5–6, 12–14, 16–17; Raitio 2017: 21.

<sup>459</sup> Bobbio 1990: 12.

<sup>460</sup> Jyränki 2002: 13–14, 24–25. Ks. Böckenförde 1991: 364–372; Bobbio 1990: 39.

<sup>461</sup> Raitio 2017: 18, 23.

<sup>462</sup> Nieminen 2004: 398–399; Raitio 2017: 20.

<sup>463</sup> Ks. Raitio 2017: 21.

<sup>464</sup> Jyränki 2002: 13–16.

<sup>465</sup> Hallberg 2004: 11–12; Raitio 2017: 24.



oikeusvaltiokäsitteen tulkinnalla. Oikeusvaltiokäsite on kontekstiin ja kulttuuriin sidottu käsite, mutta Venetsian komissio katsoo, että sen ydinelementeistä vallitsee konsensus. Näihin ydinelementteihin lukeutuvat laillisuusperiaate, oikeusvarmuus, hallinnon mielivallan kieltäminen, oikeusturva (oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin), ihmisoikeuksien kunnioittaminen, syrjinnän kieltäminen ja tasavertaisuus lain edessä.<sup>466</sup>

Niin EU kuin Euroopan neuvosto ja sen alainen Venetsian komissio tulkitsevat oikeusvaltiota, demokratiaa ja ihmisoikeuksia toisiinsa erottamattomasti kytkeytyneinä. EU:n osalta SEU 2 artikla ilmaisee ajatuksen unionin yhteisestä arvoperustasta ja sen keskeisistä osista. Raitio on tulkinnut artiklaa siten, että se korostaa oikeusvaltion, demokratian ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen välistä keskinäistä yhteyttä tavalla, jossa niiden voidaan tulkita muodostavan oikeudellisen kolmiyhteyden. Tässä kolmiyhteydessä ne toimivat toistensa tulkintakontekstina.<sup>467</sup> Venetsian komission tulkinta oikeusvaltioperiaatteesta on hyvin samansuuntainen. Demokratia ja ihmisoikeudet nähdään sen tulkinnassa oikeusvaltioperiaatteen erottamattomina osina. Euroopan neuvoston ydintehtävään kuuluu kolmen keskeisen periaatteen toteutumisen suojaaminen. Nämä periaatteet ovat oikeusvaltio, pluralistinen demokratia ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen. Venetsian komission mukaan näiden kolmen voidaan katsoa muodostavana yhden yhtenäisen tavoitteen.<sup>468</sup>

Suomen oikeusvaltiotulkinnan on oltava harmonisoitu SEU 2 artiklan viitoittaman tulkinnan kanssa. Oikeusvaltiokäsitteen eurooppaoikeudellinen aineellinen ulottuvuus asettaa käsitteelle sisällöllisen vähimmäistason. Tämä tarkoittaa, että unionin jäsenvaltiot eivät voi määrittellä oikeusvaltiota vapaasti haluamallaan tavalla, vaan kansallisen määritelmän on täytettävä unionin oikeuden luomat edellytykset.<sup>469</sup> Puhtaasti muodollista oikeusvaltiota ei siis voi pitää enää vaihtoehtona ainakaan eurooppalaisessa oikeusvaltiokontekstissa. Tämä käy myös ilmi yllä esitellyistä kolmesta mallista: Rechtsstaat-mallista, rule of law -mallista ja globaalista

<sup>466</sup> Venetsian komissio 2016: 7, 9; Venetsian komissio 2011: 10–13; Raitio 2022: 18–19; Raitio 2002: 140–141. Kansainvälisestä rule of law -käsitteestä, ks. Bingham 2011: 66–67; McCorquodale 2016: 291–293.

<sup>467</sup> Raitio 2019a: 907; Raitio 2019b: 60–61. Ks. yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio, kohdat 283–284; asia C-112/00 Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v. Itävalta, 12.6.2003; kohta 73.

<sup>468</sup> Venetsian komissio 2016: 6, 9. Asetuksella 2020/2092 (EuVL LI 433/1, 22.12.2020) oikeusvaltioperiaate sidottiin EU:n myöntämään rahoitukseen, mikä entisestään korostaa sen roolia unionin yhteisen arvopohjan perustana. Unkari ja Puola pyrkivät haastamaan kyseisen asetuksen unionin tuomioistuimessa, mutta EUT hylkäsi molempien maiden kanteet (asia C-156/21 Unkari v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto, 16.2.2022; asia C-157/21 Puola v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto, 16.2.2022).

<sup>469</sup> Raitio 2022: 19–20.

oikeusvaltiomallista. Jokaisessa niistä löytyy aineellinen ulottuvuus, joka rakentuu ihmisoikeuksien kunnioittamisen ympärille.

Koska oikeusvaltiolla, demokratialla ja ihmisoikeuksilla on modernissa eurooppalaisessa tulkinnassa osin päällekkäisiä sisällöllisiä osia, niitä on tulkittava oikeusvaltiokäsitteen kokonaisuuden osina, ei toistensa lähikäsitteinä.<sup>470</sup> Myös EIT:n oikeuskäytäntö tukee tällaista tulkintaa oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien erottamattomasta kytköksestä. EIT on todennut oikeusvaltion käsitteen olevan sisäänrakennettu kaikkiin EIS:n artikloihin.<sup>471</sup>

Eurooppalaisen – EU:n ja Euroopan neuvoston määrittelemän – oikeusvaltiokäsityksen mukaan oikeusvaltiota ja demokratiaa ei voi irrottaa toisistaan, eli tulkita toisistaan erillisinä. Tämä tarkoittaa, että eurooppalaisen oikeusvaltiokäsityksen mukaan oikeusvaltiota ei voi olla ilman demokratiaa. Vielä korostuneemmin todellinen vapaa demokratia edellyttää oikeusvaltiota toimiakseen.<sup>472</sup> Kiinan 2000-luvun alun oikeusvaltiokeskustelun tarjoaman esimerkin tukemana esitin aiemmin tässä luvussa analyysin, jonka johtopäätöksenä oli, että oikeusvaltiota on teoriassa mahdollista ylläpitää ilman demokratiaa, joskin tällaisen asetelman pitkän aikavälin elinkelpoisuus jää hyvin kyseenalaiseksi. Modernin länsimaalaisen oikeusvaltiokäsityksen analyysi, yhdistettynä Tolosen, Jyrängin ja Hallbergin esittämiin oikeusvaltiomalleihin, osoittaa, että käytännössä sellaisen järjestelyn toteuttaminen ei olisi mahdollista eurooppalaisessa oikeusvaltiokontekstissa, jossa oikeusvaltio, demokratia ja ihmisoikeudet ovat sulautuneet yhteen oikeusvaltiokäsitteen alle. Vaikka kyse on siis nykyistä eurooppalaista tulkintaa seuraten yhden yhteisen pääkäsitteen alaisista elementeistä, käsitteellisen erottelukyvyn säilyttäminen niiden välillä on edelleen tärkeää, mikä käy ilmi oikeusvaltion itsepuolustuksen tarkastelussa.

Suomen perustuslaissa oikeusvaltio esiintyy terminä vain pykäläotsikon tasolla PL 2 §:ssä. Yksittäiset perustuslain säännökset kuitenkin sisältävät oikeusvaltion käsitteeseen kuuluvia ominaisuuksia, kaikkein näkyvimpänä PL 2.3 §:n viittaus lainalaisuuden periaatteeseen. Lainalaisuuden periaatteella on sekä negatiivinen että positiivinen ulottuvuus. Lainalaisuuden negatiivinen ulottuvuus tarkoittaa julkisen vallan sitomista lakiin ja siitä seuraavaa hallinnon toiminnan rajoittamista. Lainalaisuuden positiivisessa ulottuvuudessa painottuvat viranomaistoiminnan ja lainkäytön ennakoitavuus sekä sitoutuminen demokraattisesti ennalta määriteltyihin oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Erityisesti positiivisen ulottuvuutensa kautta

---

<sup>470</sup> Mäntylä 2023: 14. Ks. Raitio, Rosas & Pohjankoski 2022: s. 44–49.

<sup>471</sup> Amuur v. Ranska, 25.6.1996, kohta 50; Iatridis v. Kreikka, 25.3.1999, kohta 58; Baka v. Unkari, 23.6.2016, kohta 117; Grzęda v. Puola, 15.3.2022, kohta 339.

<sup>472</sup> Raitio ja muut 2022: 49.

lainalaisuuden periaate kytkeytyy oikeusvarmuuden ja julkisen vallan käytön kontrollin tukemiseen.<sup>473</sup>

Suomalaisessa oikeusvaltiokeskustelussa valtiosääntökomitea edellytti 1970-luvulla oikeusvaltiolta yksilölle valtion vaikuttamiselta turvattua vapauspiiriä ja tehokasta oikeussuojajärjestelmää. Perusoikeuskomitea lisäsi näihin vaatimuksiin 1990-luvulla laajan perusoikeuskäsityksen ja yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden. Nämä vaatimukset lähensivät demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeusvaltion käsitteiden sisältöjä suomalaisessa oikeudellisessa keskustelussa, saattaen niiden sisällöt lähes yhteneväisiksi. Tällainen kehityskulku vastaa länsimaisen oikeusvaltiokehityksen yleisiä linjoja siinä mielessä, että yhteys demokratian ja oikeusvaltion välillä on voimakas.<sup>474</sup>

Demokratia ja oikeusvaltio yhtenevät monissa kohdissa, kuten yhdenvertaisuuden ja eduskuntalain käyttämisen osalta, mutta vaikka näiden osien sisältö on sama molemmissa käsitteissä, niiden funktio on eri. Esimerkiksi eduskuntalain käyttäminen on demokratiassa osa päätöksenteon demokraattista legitimaatiota, kun taas oikeusvaltiossa se on yksilön vapauksien rajoittamisen perusedellytys. Oikeusvaltion ja demokratian välille syntyy myös jännite oikeudenmukaisuuden toteuttamisessa yhteiskunnassa. Oikeusvaltion rule of law -mallin mukainen tuomioistuinten toiminnan korostaminen oikeudenmukaisuuden toteuttamisessa on Jyrängin mukaan hiljalleen levinnyt angloamerikkalaisesta perinteestä Eurooppaan, mutta tuomarin asettuminen lainsäätäjän tilalle on epätoivottu kehityskulku demokratian näkökulmasta. Vaihtoehtona sille toimii mannermaiselle oikeusjärjestelmälle luontevampi oikeudenmukaisuuden toteuttaminen demokraattista legitimitiettä nauttivan lainsäätäjän toimesta, joka kykenee käyttämään monipuolista keinovalikoimaa normien asettamisesta hallinnon valvontaan tämän tehtävän toteuttamiseksi. Parhaassa tapauksessa tuomioistuimet ja lainsäätäjät edesauttavat oikeudenmukaisuuden toteutumista yhteistyössä oikeusvaltiossa, joka takaa demokraattisille instituutioille tarvittavan toimintarauhan.<sup>475</sup> Demokraattisessa oikeusvaltiossa hallinto toimii lainalaisuuden periaatteen, virkavastuun periaatteen ja tuomioistuinvalvonnan alaisuudessa.<sup>476</sup>

#### 4.1.2 Perus- ja ihmisoikeudet ja tiedustelu oikeusvaltiossa

Yhdenvertaisuus lain edessä on kuulunut olennaisesti oikeusvaltion käsitteeseen jo kauan, mutta ihmisoikeudet liittyivät oikeusvaltiokäsitteen yhteyteen vasta

---

<sup>473</sup> Mäenpää 2020: 19.

<sup>474</sup> Jyränki 2002: 22–23.

<sup>475</sup> Jyränki 2002: 24–26.

<sup>476</sup> Mäenpää 2020: 5.

kylmän sodan jälkeen 1990-luvulla. Ihmisoikeuksien perusta on kansainvälisissä sopimuksissa, mutta niiden tulkinta on muuttunut merkittäväällä tavalla 1990-luvulta lähtien ja niistä on muovautunut osa nykyisen maailmanjärjestyksen perustaa. Suvereniteetin rikkominen katsotaan oikeutetuksi ihmisoikeuksien perusteella ja niistä on tullut myös kansallisella tasolla suoraa sovellettavaa oikeutta.<sup>477</sup> Kansallisvaltion rooli on tämän kehityksen seurauksena siis kaventunut.<sup>478</sup> Ihmisoikeudet ovat muodostaneet tärkeän kansainvälisen yhteistyön muodon, joskin siinä sovelletut näkemykset ovat usein yksipuolisia. Tästä Tolonen on nostanut esi-merkeiksi terrorismin vastaisen toiminnan sekä kurdien ja palestiinalaisten tilanteille annetun huomion puutteen.<sup>479</sup>

Perus- ja ihmisoikeudet ovat joka tapauksessa yksi oikeusvaltion keskeisistä standardeista, vaikka kansainvälisellä tasolla oikeusvaltiokäsitettä arvioitaessa tulee huomioida, että perusoikeuksiin itseensä liittyy alueellista vaihtelua ja kulttuurisidonnaisuutta. Länsimaissa niissä korostuu yksilöllinen näkökulma, kun taas esimerkiksi Aasiassa ja etenkin Kiinassa yhteisöllinen näkökulma on paljon vahvempi. Eriäviä näkökulmia yhdistää se, että perusoikeudet on tavanomaisesti turvattu perustuslain tasolla, ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset tukevat niitä asettaen minimitason, jota perusoikeudet yleensä täydentävät.<sup>480</sup>

Kansallisen perusoikeusjärjestelmän ohella Euroopan unionin perusoikeusjärjestelmä nivoutuu tärkeällä tavalla moderniin eurooppalaiseen oikeusvaltiokäsitteeseen. Euroopan unionin perusoikeuskirjalla on sama oikeudellinen asema kuin perussopimuksilla ja perusoikeuksilla argumentoinnista on tullut arkipäiväistä EUT:lle. Myös kansallisissa tuomioistuimissa unionin perusoikeuskirjan soveltamisesta on tullut tavanomaista.<sup>481</sup> Perusoikeuskirjan perusoikeudet ja -vapaudet kokoavat yhteen EU-kansalaisten ja unionin alueella asuvien henkilöiden oikeusturvan. Unionin perusoikeudet pohjautuvat jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä ja kansainvälisistä ihmisoikeuksista kumpuavista perusoikeuksista ja -vapauksista. EU:n oikeudessa oikeusvaltio, demokratia ja ihmisoikeudet ovat toisiinsa kytköksissä oikeusvaltiokäsitteen alla ja modernin tulkinnan mukaisesti niitä on pidettävä toisistaan erottamattomina osina eurooppalaista oikeusvaltiota.<sup>482</sup> Unionin perusoikeusjärjestelmän ja perusoikeuskirjan luomalla oikeusturvalla on luonnollisesti merkitystä salaista tiedonhankintaa ja tiedustelua hyväksyttävyyden kriteerejä määriteltäessä.

---

<sup>477</sup> Aarnio 2002: 3–4; Tolonen 2002: 28–29.

<sup>478</sup> Mettälä – Kurkela 2019: 36 viitteineen.

<sup>479</sup> Tolonen 2002: 33.

<sup>480</sup> Hallberg 2004: 81.

<sup>481</sup> Raitio & Tuominen 2020: 312–313.

<sup>482</sup> Raitio & Tuominen 2020: 321–322. Ks. *supra* s. 110.

Euroopan parlamentti huomioi vuonna 2014 Snowdenin tietovuotojen nostattamat huolet Yhdysvaltojen tiedustelutoiminnasta suhteessa unionin perusoikeuksiin sekä laajemmin digitalisaation muodostamista uhkista yksityisyydelle. Euroopan parlamentti antoi päätöslauselmassaan perusoikeusvirastolle kehotuksen tutkia tiedustelutoiminnan perusoikeuslottuvuusia.<sup>483</sup> Perusoikeusvirasto julkaisi kaksiosaisen raportin vuosina 2015 ja 2017 tiedustelutoiminnasta ja sen valvonnasta unionin jäsenvaltioissa.<sup>484</sup> Raportissaan perusoikeusvirasto esitti suosituksia tiedustelutoimintaa koskien. Kansallisen tiedustelujärjestelmän keskeisiin kriteereihin perusoikeuksien kannalta kuuluvat selkeä lainsäädäntö, vahva valvontajärjestelmä ja tehokkaat oikeussuojakeinot.<sup>485</sup>

Perusoikeusviraston mukaan vahva valvontajärjestelmä rakentuu useasta valvontaelimestä, joiden tehtävät täydentävät toisiaan, turvaten jatkuvan ja kattavan valvonnan. Valvontaelimillä tulee olla lakiin perustava itsenäinen asema ja laajat toimivaltuudet ja tiedonsaantioikeudet. Lisäksi valvontaelimillä tulee olla riittävät resurssit valvontatehtäviensä toteuttamiseen, mukaan lukien asiantunteva henkilöstö. Yksilön oikeusturvan osalta perusoikeusvirasto katsoo suosituksissaan, että yksilöiden tulee voida hakea oikeusturvaa tuomioistuimista tai muista oikeusturvaelimistä. Kansallisen järjestelmän tulee suojella ilmiantajia (*whistleblower*) tarvittavilla keinoilla, koska ilmiantajilla on tärkeä rooli tiedustelun vastuullisuuden ylläpitämisessä perinteisten valvontaelimien rajallisen toimintakapasiteetin vuoksi. Myös kansallisten ihmisoikeustoimielinten ja kansalaisjärjestöjen rooli tiedustelutoiminnan valvonnassa nousee esiin perusoikeusviraston raportissa. Perusoikeusvirasto nosti myös esiin kansainvälisen tiedusteluyhteistyön valvonnan tärkeyden.<sup>486</sup>

Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu on myös esittänyt suosituksia liittyen tiedustelutoiminnan valvontaan ja ihmisoikeuksien tehokkaaseen huomioimiseen valvonnassa. Ihmisoikeusvaltuutetun mukaan tiedustelun valvontajärjestelmään tulisi kuulua vähintään yksi riippumaton ulkoinen valvontaelin ja parlamentaarisen valvonnan ja ulkoisen laillisuusvalvonnan tulisi toimia tiiviissä yhteistyössä. Valvonnan tulisi myös kattaa kansainvälinen tiedusteluyhteistyö.<sup>487</sup> Raportissaan turvallisuuspalvelujen demokraattisesta valvonnasta Venetsian komissio on esittänyt, että valvontajärjestelmän tulee kuulua olla tehokas, asiantunteva, uskottava ja kattaa sekä oikeudellinen että parlamentaarinen valvonta.<sup>488</sup>

<sup>483</sup> Euroopan parlamentti 2014; Lohse & Viitanen 2019: 135.

<sup>484</sup> FRA 2015; FRA 2017. Ks. FRA 2023.

<sup>485</sup> FRA 2015: 77–78.

<sup>486</sup> FRA 2017; FRA 2023: 12–33; Lohse & Viitanen 2019: 135–136; HE 199/2017 vp, s. 31.

<sup>487</sup> HE 199/2017 vp, s.27; Ihmisoikeusvaltuutettu 2015: 11, 13–14.

<sup>488</sup> Lohse & Viitanen 2019: 138; HE 199/2017 vp, s. 28; Venetsian komissio 2007: 51, 55.

YK:n ihmisoikeusneuvosto on vuonna 2012 antamassaan julkilausumassa perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta terrorismin torjunnassa viitannut YK:n erityisraportoiija Martin Scheininin raporttiin, jossa on koottu oikeudellista sääntelyä ja institutionaalista järjestelyä koskevia hyviä käytäntöjä sovellettavaksi tiedustelu- palveluille niiden terrorismin vastaisessa toiminnassa.<sup>489</sup>

EIS 8 artikla (yksityiselämän suoja) ja 13 artikla (oikeus tehokkaiisiin oikeussuoja- keinoihin) ovat olleet tiedustelua koskevissa ratkaisuissa eniten esillä ihmisoikeussopimuksen sisältämistä oikeuksista. Yksityiselämän suoja ei ole rajoittamaton oikeus ja 8 artiklan 2 kohta sisältää sen rajoitusehdot. Yksityiselämän suojan rajoitusten on perustuttava lakiin ja EIT:n oikeuskäytäntö on asettanut laatuvaatimuksia rajoitusten laillisuusvalvonnalle.<sup>490</sup>

Yksityisyyden oikeudellisen määrittelyn vaikeuden taustalla lienee sen arkisen merkityksen muuntaminen oikeudelliseen muotoon.<sup>491</sup> Lisäksi yksityisyyden käsite ei ole muuttumaton, vaan se voi vaihdella henkilön ammatillisten tai yksityiselämän valintojen myötä. Esimerkiksi tiettyihin poliittisiin virkoihin pyrkiviltä voidaan joissain maissa, kuten Yhdysvalloissa, edellyttää joidenkin verotuksellisten tai terveydellisten tietojen paljastamista.<sup>492</sup> Määritelmään liittyvistä ongelmista huolimatta yksityisyys perusoikeutena on ollut polttava puheenaihe jo pitkään erityisesti teknologian jatkuvan kehittymisen seurauksena. Kyse ei siis ole varsinaisesti muutamille viime vuosikymmenille ominaisesta ilmiöstä, vaan ristiriitä yksityisyyden ja kehittyvän teknologian mahdollistamien tiedonhankinta- ja valvontakeinojen välillä on kauaskantoinen.<sup>493</sup>

Vaikka yksityisyyden suojaan kajoavien erilaisten valvontamenetelmien kehitys niin teknologisesti kuin lainsäädännöllisesti on kaikkea muuta kuin ainoastaan 2000-luvun ilmiö, syyskuun 11. päivän terrori-iskuja vuonna 2001 voidaan pitää yksittäisenä käännekohtana turvallisuuskeskustelussa.<sup>494</sup> Terrorismi, samoin kuin vaikkapa järjestäytyneet rikollisuus, ovat herättäneet monissa yhteiskunnissa, Suomi muiden joukossa, vaatimuksia entistä tehokkaammasta uhkien

<sup>489</sup> Lohse & Viitanen 2019: 138–139; HE 199/2017 vp, s. 28–29; Ihmisoikeusneuvosto 2012; Scheinin 2010.

<sup>490</sup> Lohse & Viitanen 2019: 127–130; Kennedy v. Yhdistynyt kuningaskunta, kohdat 160–167; Roman Zakharov v. Venäjä, kohdat 262–263, 277–285; Association for European Integration and Human Rights and Ekimdzhiev v. Bulgaria, kohdat 85–87; Iordachi v. Moldova, kohta 47.

<sup>491</sup> Mahkonen 1997: 55. Kenties osittaisena jäänteenä yksityisyyden käsitteen arkikielisestä muodosta yksityisyys perusoikeutena on ajoittain saanut erittäin arvosidonnaisia muotoja, mikä ei ole toivottavaa. Yhdysvaltojen korkeimman oikeuden prejudikaattikäytännöstä tästä käy esimerkiksi Bowers v. Hardwick -ratkaisu, 30.6.1986. Ks. Mahkonen 1997: 35–37.

<sup>492</sup> Diffie & Landau 2007: 142.

<sup>493</sup> Mahkonen 1997: 113.

<sup>494</sup> Ks. Finan 2007: 277–278; Rule 2007: 91–92.

ennakollisesta torjunnasta. Useimmiten tällaiset toimet ovat toteutettavissa ainoastaan toimivaltuuksilla, jotka rajoittavat yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksilla turvattuja vapauksia.<sup>495</sup> Yhdysvalloissa syyskuun 11. päivän terrori-iskujen jälkeen oikeusvaltio alkoi muuntumaan turvallisuutta korostavan järjestelmän suuntaan, minkä on myöhemmin voitu todeta johtaneen myös vallan väärinkäyttöksiin<sup>496</sup>. Oikeusvaltion kannalta tilanne ei siis ole mutkaton. Suomessa turvallisuuden ja yksityisyyden relevantiksi tekee yksityisyyttä suojaavan lainsäädännön muutos tiedonhankinnan mahdollistamiseksi.

Yksityiselämän suoja on Suomessa PL 10 §:n turvaama perusoikeus, joka sisältää yksityiselämän, kunnian, kotirauhan sekä luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan. Säännökseen sisältyy nykyisellään myös kaksi kvalifioitua lakivarausta; 3 momentin rajoituslauseke koskee kotirauhan suojaa ja 4 momentin rajoituslauseke luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa. Perusoikeuden sisältämät perusoikeudet – yksityiselämän, kunnian, kotirauhan ja luottamuksellisen viestin suoja – muodostavat perusoikeuksien kokonaisuuden, joka suojaa yksilön yksityistä piiriä loukkauksilta niin toisten yksityisten kuin julkisen vallan taholta.<sup>497</sup> Henkilökohtaisen vapausoikeuden (PL 6 §) voidaankin todeta olevan kytköksissä yksityiselämän suojaan.<sup>498</sup> Yksityiselämän suojalla on kaksi tasoa, yleinen ja suppea.<sup>499</sup> Siten käsite voi viitata yksityisyyden kokonaisuuteen, mikä käy ilmi varsinkin perusoikeussäännöksestä. Suppeana käsitteenä se muodostaa myös oman perusoikeutensa, tosin sekään ei ole kovinkaan rajatusti määriteltävissä.<sup>500</sup> EIS 8 artikla suojaa, perustuslain perusoikeussäännöksen tavoin, todellisuudessa useampaa, mutta toisiinsa kiinteästi linkittyntä oikeutta. Artiklan piiriin kuuluu niin yksityiselämän, perhe-elämän, kodin kuin kirjeenvaihdon suoja.<sup>501</sup> Lisäksi KP-sopimuksen 17 artikla ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artikla sisältävät oikeuden yksityiselämään suoja sisältyen myös Suomessa ongelmallisena pidetyn perhe-elämän suojan.<sup>502</sup>

---

<sup>495</sup> Neiglick 2001: 510.

<sup>496</sup> Hallberg 2013: 14.

<sup>497</sup> Hallberg ja muut 2011: 389. Yksityisyyden piiri on osa yksilön vapauspiiriä (die Freiheitssphäre), eli aluetta, joka osaltaan turvaa yksilön henkilökohtaista vapautta, ks. Hallberg ja muut 2011: 116–117. Yksityiselämän piiri todetaan perusoikeuskomitean mietinnössä modernin perusoikeuskäsityksen lähtökohdaksi yksilön oikeutena ”elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheutonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä” (KM 1992:3: 292).

<sup>498</sup> HE 309/1993 vp, s. 47; KM 1992:3: 190.

<sup>499</sup> HE 309/1993 vp, s. 53.

<sup>500</sup> Ks. tarkemmin yksityiselämän suojan sisällöstä omana perusoikeutenaan esimerkiksi Pellonpää ja muut 2012: 656–670; Neuvonen 2014: 36–46.

<sup>501</sup> Pellonpää ja muut 2012: 652. Perhe-elämän suoja kuuluu myös PL 10 §:n suojaaman yksityiselämän piiriin, vaikkakin erillinen maininta perhe-elämästä jätettiin pois perusoikeussäännöksestä käsitteen ongelmallisuuden vuoksi (HE 309/1993 vp, s. 53).

<sup>502</sup> Ks. Nieminen 1999: 110–111.

Yksityisyyden suoja perus- ja ihmisoikeutena ei ainoastaan edellytä valtiolta pidättäytymistä kansalaisten yksityiselämään puuttumiselta, siltä myös vaaditaan aktiivista toimintaa yksityiselämän suojan ylläpitämisessä. Tämä tarkoittaa kansalaisten yksityiselämän suojaamista toisten kansalaisten siihen kohdistamilta loukkauksilta. Yksityiselämän suojan ylläpitämistä toteuttaa käytännön tasolla rikoslain sääntely, erityisesti rikoslain 24 luku yksityisyyden, rauhan ja kunnian loukkaamisesta.<sup>503</sup>

Vaikka yksityiselämän suojan piiriin kuuluvat oikeudet ovat useimmissa tapauksissa limittyneitä toisiinsa, ajoittain on mahdollista ja tarpeenmukaistakin kyetä tarkastelemaan niitä myös erillisinä oikeuksina. Esimerkiksi luottamuksellisten viestien sisällön selvittäminen voi käytännössä merkitä samanaikaisesti niin luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan kuin yksityiselämän suojan loukkaamista.<sup>504</sup> Myös kotirauhalla on yhteys salaisen tiedonhankinnan menetelmiin asuintilaan kohdistuvan tarkkailun yhteydessä.<sup>505</sup> Pidettäessä tiedustelu kuitenkin arvioinnin keskiössä, sen vaikutuksien voidaan todeta ensisijaisesti kohdistuvan luottamuksellisen viestin suojaan.<sup>506</sup>

Viestin luottamuksellisuus ei rajoitu sen sisältöön, vaan siihen sisältyy myös tieto viestin lähettäjistä ja vastaanottajasta. Myös muun tyyppiset tiedot, kuten puhe- lujen tunnistamistiedot, voivat kuulua viestin luottamuksellisuuden piiriin.<sup>507</sup> Perustuslakivaliokunta on todennut vuonna 1992, että tunnistamistiedot ovat osa puhelinsalaisuutta.<sup>508</sup> Tunnistamistiedot eivät kuitenkaan lukeudu perusoikeuden ydinalueeseen.<sup>509</sup> Luottamuksellisen viestin suoja voidaan jakaa joidenkin viestintävälineiden perusteella, jolloin sen suoja näyttäytyy konkreettisesti erilaiselta välineestä riippuen. Puhelinsalaisuus sisältää suojan puheluiden kuuntelemista ja nauhoittamista vastaan. Kirjesalaisuuteen taas kuuluu suoja kirjeiden ja muiden suljettujen viestien avaamista ja hävittämistä vastaan. Luottamuksellisen

---

<sup>503</sup> Pellonpää ja muut 2012: 653; HE 309/1993 vp, s. 53. Hallituksen esityksessä mainittu rikoslain 27 luku kunnian ja yksityisyyden loukkaamisesta yhdistettiin rikoslain uudistuksessa 24 lukuun (muutossäädös 9.6.2000/531).

<sup>504</sup> Pellonpää ja muut 2012: 652, 693.

<sup>505</sup> HE 224/2010 vp, s. 10, 42–43; HE 41/2017 vp, s. 38.

<sup>506</sup> Ks. esimerkiksi Puolustusministeriö 2015: 50, s. 52.

<sup>507</sup> HE 309/1993 vp, s. 53; HE 198/2017 vp, s. 5.

<sup>508</sup> Puhelinsalaisuus luetaan nykyisin osaksi luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan.

<sup>509</sup> PeVL 3/1992 vp, s. 1. Tunnistamistietojen rajautumisesta perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle on paljon vakiintunutta käytäntöä tukevaa aineistoa. Ks. PeVL 47/1996 vp, s. 2, PeVL 7/1997 vp, s. 1, PeVL 26/2001 vp, s. 3, PeVL 9/2004 vp, s. 3–4, PeVL 10/2004 vp, s. 4, PeVL 16/2004 vp, s. 6. Toisaalta, vaikka tunnistamistiedot eivät kuulu ydinalueeseen, niitä koskevan perusoikeuden rajoittamisen on myös täytettävä yleiset rajoittamisedellytykset (PeVL 23/2006 vp, s. 2–3). Näkemys siitä, mihin kohtaan ydinalue/reuna-alue-spektriä tunnistamistiedot todellisuudessa sijoittuvat on muuttunut vaikeammaksi määritellä EUT:n Digital Rights Ireland -ratkaisun myötä. On myös mahdollista pohtia koko jaottelun mielekkyyttä.



viestin salaisuuden suojan subjekteja ovat niin viestin lähettäjä kuin sen vastaanottaja.<sup>510</sup> Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi mie-  
tinnössään tarpeelliseksi korostaa luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan  
ulottumista kaikkiin mahdollisiin viestimiin uuden säännöksen muotoilemi-  
nessa.<sup>511</sup>

Luottamuksellisen viestin suojaa voidaan pitää sinä yksityisyyden ydinsisältönä,  
johon tiedustelu kohdistuu. Oikeudellinen jännite niiden välillä on nähtävissä  
myös EIT:n käytännöstä, joka osoittaa, etteivät salaisia tiedonhankintakeinoihin  
kuuluvien menetelmien käyttö ole tullut varauksetta hyväksytyksi EIS:n mukai-  
sina, vaikkei EIS sinänsä asetakaan kieltoa tällaisille menetelmille.<sup>512</sup>

EIS:n artikla 8 suojaa yksilöä erilaisilta valvonta- ja tiedustelumenetelmiltä, ja niin  
sanottu Huvig/Kruslin -kriteeristö on keskeisessä asemassa salaista tiedonhankin-  
taa ja salaisia pakkokeinoja koskevassa EIT:n 8 artiklaa koskevassa tulkintakäy-  
tännössä. Artiklan ala on kuitenkin erityisen altis teknologian kehitykselle.<sup>513</sup>  
Myös EIT on huomionnut teknologian kehityksen luomat haasteet yksityisyyden  
suojan kannalta.<sup>514</sup> Szabó ja Vissy v. Unkari -ratkaisussa EIT korostaa kahta Hu-  
vig/Kruslin -kriteeristöön liittyvää vaatimusta koskien uuden teknologian luomia  
riskejä yksityisyyden suojalle. Tiedustelun tarkoituksena tulee olla demokraattis-  
ten instituutioiden suojaamisen ja tiedustelun on täytettävä ehdottoman välttä-  
mättömyyden vaatimus.<sup>515</sup>

EIS ei kiellä tiedustelupalveluita tai niiden toimintaa, mutta niiden on kyettävä  
osoittamaan toiminnalleen hyväksyttävät puitteet. Toisin sanoen tiedustelupalve-  
luiden on, ennen kaikkea, osoitettava, että niiden toiminnan tarkoituksena on suo-  
jata demokraattisia instituutioita. Tämä on seurausta siitä, että artiklan 8.2 rajoi-  
tuslauseketta on tulkittava suppeasti, minkä johdosta tiedustelupalveluiden har-  
joittama kansalaisten yksityisyyttä rajoittava tiedustelutoiminta on sallittua aino-  
astaan demokratian suojaamisen kontekstissa. Yksityisyyden rajoituksen on oltava  
suhteellisuusperiaatteen mukainen ja harkintamarginaali soveltuu siinä suh-  
teessa, kuinka vakavia loukkaukset ovat.<sup>516</sup>

---

<sup>510</sup> HE 309/1993 vp, s. 53–54.

<sup>511</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 38.

<sup>512</sup> Lohse & Viitanen 2019: 17; Pellonpää ja muut 2012: 694–696; Malone v. Yhdistynyt kuningaskunta, 2.8.1984, kohdat 66–80; Halford v. Yhdistynyt kuningaskunta, 25.6.1997, kohdat 40–51; Copland v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 3.4.2007, kohdat 41, 48; Kruslin v. Ranska, 24.4.1990, kohdat 32–36; Huvig v. Ranska, 24.4.1990, kohdat 32–36.

<sup>513</sup> White & Ovey 2010: 365–366.

<sup>514</sup> Kruslin v. Ranska, kohta 33; Huvig v. Ranska, kohta 32; Kopp v. Sveitsi, 25.3.1998, kohta 72; Szabó ja Vissy v. Unkari, 12.1.2016, kohta 73.

<sup>515</sup> Szabó ja Vissy v. Unkari, kohdat 24–24, 72–73; Viljanen 2018: 3–4.

<sup>516</sup> White & Ovey 2010: 366; Klass ja muut v. Saksa, kohta 42; Rotaru v. Romania, 4.5.2000, kohta 47; Segerstedt-Wiberg ja muut v. Ruotsi, 6.6.2006, kohta 88.

EIS 8 artiklan tulkinta on kehittynyt viime aikoina EIT:n oikeuskäytännön myötä. Verrattuna EUT:n käytäntöön EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artikloita koskien, EIT:n EIS 8 artiklaa koskeva käytäntö näyttäytyy sallivampana tiedusteluun liittyvän massavalvonnan osalta. EIT katsoo massavalvonnan kuuluvan valtion harkintamarginaalin piiriin.<sup>517</sup> *Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta* -ratkaisussa EIT löysi artiklan 8 toteutumisen kannalta kaksi keskeistä puutetta Iso-Britannian massavalvontajärjestelyssä: koko prosessin kattavan valvonnan puute ja riittävien oikeusturvakeinojen puute.<sup>518</sup> *Centrum för Rättvisa v. Ruotsi* -ratkaisussa EIT:n kolmas jaosto totesi Ruotsin tietoliikennetiedustelun järjestelmän täyttävän artiklan 8 velvoitteet, mutta suuri jaosto ratkaisi asian toisin. EIT:n suuri jaosto paikansi Ruotsin järjestelmästä kolme keskeistä puutetta: kerätyn materiaalin hävittämistä koskevan ohjeistuksen tai sääntelyn puute, yksityisyydensuojan huomioimista kansainvälisessä tiedusteluyhteistyössä koskevan sääntelyn puute ja tehokkaan *ex post* valvonnan puute.<sup>519</sup>

EUT:n oikeuskäytäntö massavalvontaa koskien on osoittanut varautuneempaa tulkintaa sen yhteensopivuudesta perusoikeuskirjan perusoikeusvaatimusten kanssa, joskin *Centrum för Rättvisa* -tapauksen suuren jaoston ratkaisun myötä myös EIT asettui korottamaan vaatimuskynnystä ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa yhteensopivan tietoliikennetiedustelun osalta.<sup>520</sup>

EIS 13 artiklaa koskevan EIT:n ratkaisukäytännön mukaan salaisten tiedonhankintatoimivaltuuksien käytön valvonta tulee järjestää tehokkaasti. Jäsenvaltioille on varattu harkintavaltaa sen osalta, miten ne haluavat valvonnan järjestää, mutta vain sisäinen valvonta ei riitä tehokkaan valvonnan toteuttamiseksi. EIT on antanut merkitystä sekä parlamentaarille valvonnalle että ulkoiselle asiantuntijavalvonnalle, ottaen myös huomioon erilaisten valvontaelimien yhteisvaikutuksen.<sup>521</sup>

EIT on tulkinnut artiklan 13 olevan toissijainen suhteessa artiklaan 8, eikä se siten voi muuttaa jo 8 artiklan kanssa yhteensopiviksi havaittujen tiedonhankintakeinojen arviointia.<sup>522</sup> Tämä suhteellinen tulkintatapa on erittäin altis kritiikille,

<sup>517</sup> Ojanen 2018: 2–5; *Centrum för Rättvisa v. Ruotsi*, kohdat 112–113; *Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta*, kohdat 314–315; *Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta* (suuri jaosto), 25.5.2021, kohdat 340–347. Ks. *Weber ja Saravia v. Saksa, Liberty ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 1.7.2008.

<sup>518</sup> *Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta*, kohta 387; *Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta* (suuri jaosto), kohdat 518–519. Ks. *Viljanen 2018: 4*.

<sup>519</sup> *Centrum för Rättvisa v. Ruotsi*, kohdat 179–181; *Centrum för Rättvisa v. Ruotsi* (suuri jaosto), 25.5.2021, kohta 369. Ks. *Viljanen 2018: 11–12*.

<sup>520</sup> Ojanen 2018: 7; asia C-623/17 *Privacy International*, 6.10.2020, kohta 80. Ks. yhdistetyt asiat C-203/15 ja C-698/15 *Tele2 Sverige*.

<sup>521</sup> *Lohse & Viitanen 2019: 130*; HE 199/2017 vp, s. 25–28; Venetsian komissio 2007: 28; *Leander v. Ruotsi*, kohta 59; *Segerstedt-Wiberg ja muut v. Ruotsi*, kohta 87.

<sup>522</sup> *Klass ja muut v. Saksa*, kohta 69.

mutta se myös antaa ymmärtää, että tärkeämmät oikeudet vaativat vahvempia oikeussuojakeinoja tuekseen.<sup>523</sup>

Lisäksi tiedustelun ja perus- ja ihmisoikeuksien välisessä jännitteisessä suhteessa nousevat esiin oikeus elämään ja oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen. Oikeus elämään on yleisperusoikeus, joka ilmaisee yksilön henkilökohtaista vapautta.<sup>524</sup> Sen voi myös väittää olevan tietystä mielessä keskeisin perusoikeus, koska ilman sen takaamaa yhteiskunnallista yksilön eksistenssiminimiä, oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen, yksilö ei tosiasiallisesti kykenisi nauttimaan muista perusoikeuksistaan. PL 7 §:ssä turvattu henkilökohtainen vapaus toteuttaa PeL 1 §:n mukaista ihmisarvon loukkaamattomuutta.<sup>525</sup> EIS:ssa henkilökohtainen vapausoikeus on turvattu 2 artiklassa ja KP-sopimuksessa 6 artiklassa.

Perusoikeussäännön PL 7 § on jaettavissa kolmeen osaan. PeL 7.1 § on yleissäännös henkilökohtaisesta vapaudesta, eli oikeudesta elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. PeL 7.2 § kieltää kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kiellon. PeL 7.3 § taas koskee vapaudenmenetystä; se kieltää mielivaltaisen ja laittoman vapaudenriiston ja turvaa vapautensa menettäneen yksilön oikeusturvan.<sup>526</sup>

Oikeudesta henkilökohtaiseen vapauteen on johdettavissa valtion velvollisuus turvata sen toteutumista. Tämä tarkoittaa muun muassa velvoitetta toimia kulkutautien leviämisen estämiseksi sekä keskimääräisen elinajanodotteen kohottamiseksi. Myöskin *eksistenssiminin* edellytyksien turvaaminen on osa valtion toimintavelvoitetta. Perusoikeuteen sisältyy siis sekä yksilön negatiivinen vapausoikeus ulottuvuus että positiivinen ulottuvuus, jossa valtion tehtävänä on mahdollistaa vapauden toteutuminen torjumalla siihen kohdistuvia uhkia. Perustuslainsäännöksessä valtion positiivinen toimintavelvoite suojata yksilöä oikeudenvastaisilta teoilta muodostuu merkittävässä määrin turvallisuuden maininnasta.<sup>527</sup>

---

<sup>523</sup> Cameron 2000: 36–37. Ks. *Christie v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 27.6.1994; *Esbester v. Yhdistyt kuningaskunta*.

<sup>524</sup> HE 309/1993 vp, s. 46.

<sup>525</sup> KM 1992:3: 187; Husa & Pohjolainen 2009: 138. Husa ja Pohjolainen ovat kirjoittaneet, että PL 7 § turvaa elämän vähimmäisedellytykset, eli eksistenssiminin. Muun muassa Saksassa ja Sveitsissä on katsottu perusoikeuksien kokonaisuuden edellyttävän elämän vähimmäisedellytysten turvaa (*Existenzminimum*), jonka tarkoitus on taata yksilölle aineelliset edellytykset sellaiseen elämisen tasoon, joka mahdollistaa muiden perusoikeuksien realisoitumisen yksilölle (KM 1992:3: 192).

<sup>526</sup> Husa & Pohjolainen 2009: 138.

<sup>527</sup> Husa & Pohjolainen 2009: 138–139; HE 309/1993 vp, s. 47; KM 1992:3: 188, 190, 192. Komiteamietinnössä todetaan valtion toteuttavan hengen, vapauden ja fyysisen koskemattomuuden suojaamiseen liittyvää velvoitettaan ensisijaisesti rikoslain kriminalisointien kautta. Eksistenssiminin turvaamista toteuttaa Suomessa esimerkiksi sosiaalihuoltolaki (1301/2014) ja sen sisältämä oikeus välttämättömään huolenpitoon ja

#### 4.1.3 Oikeusvarmuus ja oikeussuoja oikeusvaltiossa

Oikeusvaltioon periaatteena liittyy Tolosen mukaan kaksi perustavanlaatuaista ongelmaa, *oikeuden relatiivisuuden ongelma* ja *unipolaarisen todellisuusperspektiivin ongelma*. Oikeus on riippuvainen vallitsevasta perspektiivistä yhteiskuntatodellisuuteen, eli sen näkökulma on aikaan ja paikkaan sidottu. Perustuslakia, lainsäädäntöä ja muita normeja luetaan aina jostain perspektiivistä, joka on useimmiten joidenkin kannalta epäoikeudenmukainen. Oikeus ei voi irtautua tästä relatiivisuudesta, ja se asettaa luontaisen rajoituksen oikeusvaltion oikeudenmukaisuustehtävän toteutumiselle. Unipolaarisessa maailmassa kansallisvaltio menettää merkitystään ja yksittäinen valtio on yhä riippuvaisempi kansainvälisestä todellisuusperspektiivistä, jota luovat ja vahvistavat kansainväliset periaatteet ja normit. Terrorismin vastainen sota toimii hyvänä esimerkkinä myös tässä kohtaa, kuten Tolonen on huomauttanut. Unipolaarisen todellisuusperspektiivin maailmassa asioita voi ilmaista vain sen kielellä, mikä tarkoittaa, että on mahdollista ilmaista vain järjestelmän näkökulmasta mahdollisia asioita. Kansallisvaltion kansalaisten on yhä vaikeampi saada ääntään kuuluviin ja esittää järjestelmän kritiikkiä, koska heillä ei ole kieltä, jolla se olisi mahdollista.<sup>528</sup> Seurauksena on yhteiskunnallista pahoinvointia, jonka selkeitä oireita on havaittavissa länsimaisissa demokratioissa niin Euroopassa kuin Yhdysvalloissa.

Oikeusvarmuus on, *Merikoskeen* viitaten, ymmärretty Suomessa muodollisena periaatteena ja Liisa Nieminen onkin tulkinnut sen sijoittuvan oikeusvaltion muodolliseen ulottuvuuteen. Oikeusvaltion aineellinen puoli on Niemisen jaottelussa oikeudenmukaisuuden toteutuminen, joka kytkeytyy perusoikeuksien turvaamisen periaatteeseen. Sekä oikeusvarmuus että oikeusturva on tarkoitettu suojaamaan yksilöä hallinnon mielivallalta ja oikeusturva on Suomessa itsenäisen perusoikeuden asemassa PL 21 §:n perusteella. Oikeudellisen turvallisuuden perusteisiin kuuluu lainalaisuuden periaate, vahva hallintorakenne ja riippumaton oikeudenkäyttö.<sup>529</sup>

Oikeusturva edellyttää selkää lainsäädäntöä, laadukasta ja asianmukaista sääntelyn valmistelua ja soveltamista sekä kaiken julkisen toiminnan lainalaisuutta. Oikeusturvan toteutumisen varmistamiseksi on lisäksi seurattava tarkasti tuomioistuintimien ja viranomaisten toimintaa sääntelevän lainsäädännön toteutumista. PL 21.1 § takaa jokaiselle oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman

---

toimeentuloon (12 §). Myös TSS-sopimuksen turvaamat oikeudet liittyvät vähimmäisedellytyksien täyttymisen turvaamiseen. Valtion positiivisesta velvoitteesta turvata kansalaistensa turvallisuus yksilön tasolla, ks. Osman v. Yhdistynyt kuningaskunta, 28.10.1998, kohta 115.

<sup>528</sup> Tolonen 2002: 36–37. Ks. Lavapuro, Ojanen & Scheinin 2011: 507–509.

<sup>529</sup> Hallberg ja muut 2011: 783–784; Nieminen 2004: 107. Ks. Merikoski 1974: 110; HE 309/1993 vp, s. 42.

tarpeetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Perustuslain oikeusturvasäännös myös turvaa jokaiselle oikeuden saada oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskevan päätöksen tuomioistuimen tai muun riippumattomaan lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Tämä PL 21.1 §:n jälkimmäinen osa toteuttaa oikeusvaltion perusvaatimusta hallinnon lainalaisuudesta luomalle sille oikeudelliset takeet. PL 21.2 § lisää edellytyksiä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumiseksi.<sup>530</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontajärjestelmän puitteissa yksityishenkilö voi kansalliset oikeussuojakeinot käytettyään valittaa väitetystä ihmisoikeusloukkauksesta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen, minkä lisäksi EIS 6 artikla asettaa kansallisille oikeusturvajärjestelmille tiettyjä vaatimuksia. EIS:lla on myös ollut vaikutusta jäsenmaiden oikeuskulttuuriin.<sup>531</sup> Suomessa perustuslakivaliokunta korosti ihmisoikeusystävällisen tulkinnan periaatetta sopimuksen tulkinnassa vuonna 1990.<sup>532</sup> Sitä vastaava perusoikeusmyönteisen tulkinnan vaatimus sisältyi perusoikeusuudistuksen yhteydessä annettuun perustuslakivaliokunnan mietintöön.<sup>533</sup>

KP-sopimuksen 12 artiklan 3 kappale käsittelee tehokkaita oikeussuojakeinoja ja sopimuksen 14 artikla sisältää oikeuden saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa. Artikla myös sisältää tuomioistuinmenettelyä koskevia tarkennuksia. KP-sopimus on Suomessa saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, mutta sen valvontajärjestelmä ei ole yhtä kehittynyt kuin esimerkiksi EIS:n.<sup>534</sup> KP-sopimuksen täytäntöönpanoa valvoo ihmisoikeuskomitea.<sup>535</sup>

Jäsenyys Euroopan unionissa on osaltaan vaikuttanut oikeussuojajärjestelmän kehitykseen suomalaisessa oikeuskulttuurissa. SEU 19 artikla asettaa velvollisuuden säätää tarvittavista muutoksenhakekeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi. Unionin perusoikeuskirjan 47 artikla sisältää oikeuden tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuinkäsittelyyn. Artikla vastaa sisällöltään EIS 6 artiklaa, mutta toisin kuin EIS:n artikla, perusoikeuskirjan artikla kattaa myös hallintolainkäyttöasiat.<sup>536</sup>

Oikeusvarmuuteen kuuluu taannehtivan lainsäädännön kieltö, oikeudellisen sääntelyn ennustettavuus ja lainkäyttöraiskaisujen oikeusvoima (*res judicata*). Oikeusvoimaiset tuomioistuinratkaisut tulee panna täytäntöön viranomaisten

<sup>530</sup> Hallberg ja muut 2011: 784; Mäenpää 2020: 95.

<sup>531</sup> Hallberg ja muut 2011: 786–787.

<sup>532</sup> PeVL 2/1990 vp, s. 2–3.

<sup>533</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 3–4.

<sup>534</sup> Hallberg ja muut 2011: 787–788.

<sup>535</sup> HE 199/2017 vp, s. 28–29.

<sup>536</sup> Hallberg ja muut 2011: 788–790.

toimesta ja Venetsian komissio on varoittanut ratkaisujen täytäntöönpanon yksityistämisen vaaroista oikeusvaltiolle. Venetsian komissio liittyy oikeusvarmuuteen myös aineellisen elementin, jonka mukaan lainsäätäjä ei saa sivuuttaa perus- ja ihmisoikeuksia lainsäädännössä.<sup>537</sup>

Suomalaisessa julkisoikeudessa pääpaino on perinteisesti ollut oikeusturvassa oikeusvarmuuden sijaan. Molempiin käsitteisiin liittyy olennaisesti hallinnon miellivallan ennaltaehkäisy ja molemmat voidaan lukea keskeisiksi osiksi oikeusvaltion käsitettä. Oikeusvarmuus tukee oikeusjärjestelmän luotettavuutta, edellyttäen selkeää, täsmällistä ja sovellettavissa olevaa lainsäädäntöä.<sup>538</sup> Oikeusturva taas suojaa suuremmin yksilön oikeuksien toteutumista.

## 4.2 Oikeusvaltion itsepuolustus

### 4.2.1 Oikeusvaltion itsepuolustuksen käsite

Oikeusvaltioon kohdistuu tällä hetkellä monissa länsimaisissa demokratioissa monenlaista painetta sen sisältä päin, kuten käy ilmi esimerkiksi Unkarissa ja Puolassa 2010-luvulla tapahtuneesta systemaattisesta oikeusvaltion keskeisten instituutioiden tarkoituksenmukaisesta heikentämisestä.<sup>539</sup> Uhkat oikeusvaltiolle kohdistuvat oikeusvaltiolliseen järjestelmään, uhaten heikentää joitain sen osa-alueita ja siten murentaa koko järjestelmää. Unkarin ja Puolan tapauksissa kyse on hallinnon tietoisista autoritaarisista intresseistä saavuttaa lisää valtaa itselleen heikentämällä oikeusvaltiollisia vallan rajoittimia. Suomen kohdalla uhkana oikeusvaltiolle on nostettu esiin perustuslakivaliokunnan aseman tulevaisuus. Jos perustuslaillisuuden valvontaa harjoittavan valiokunnan nauttima arvostus laskee tai sen toiminta politisoituu ja riippumattomuus heikkenee, niin suomalainen oikeusvaltio olisi suuren ongelman äärellä.<sup>540</sup> Toinen uhka oikeusvaltiolle, joka pätee niin Suomeen kuin muihinkin oikeusvaltioihin, on oikeudenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden lain edessä heikkeneminen yhteiskunnassa. Tähän liittyen *Jukka Kekkonen* on nostanut esiin omaisuusrikollisuuden ja modernin talousrikollisuuden sanktioinnin epäsuhdan.<sup>541</sup>

---

<sup>537</sup> Venetsian komissio 2011: 44–51; Raitio 2017: 83; Aarnio 2002: 4.

<sup>538</sup> Venetsian komissio 2011: 10–11; Raitio 2017: 81–83.

<sup>539</sup> Drinóczy & Bień-Kacala 2018: 1142–1148; Kelemen & Pech 2019: 65–73. Ks. Tuori 2014: 94. Oikeusvaltion heikentyminen Puolassa vaikuttaisi pysähtyneen ainakin hetkellisesti poliittisen vallanvaihdoksen seurauksena, mutta tilannetta ei voi tässä vaiheessa pitää vielä vakautuneena.

<sup>540</sup> Tuori 2014: 96–98.

<sup>541</sup> Kekkonen 1996: 28–29.

Niin kuin yllä mainitut uhkat oikeusvaltiolle – tietoinen oikeusvaltion heikentäminen hallinnon vallan kasvattamiseksi, oikeusvaltiollisten instituutioiden heikkeneminen ja oikeusvaltiolle keskeisen oikeudenmukaisuuden vääristyminen – myös oikeusvaltion itsepuolustus muodostaa painetta oikeusvaltiota kohtaan, joskin siinä on kyse laajemmasta ilmiöstä.

Tiedustelu ilmentää oikeusvaltion itsepuolustusta, joka ilmiönä näyttäisi sisältävän paradoksaalisen luonteen: oikeusvaltion on kyettävä puolustamaan itseään niin sisäisiä kuin ulkoisia uhkia vastaan, mutta samanaikaisesti sen itsepuolustus vaikuttaa edellyttävän sen omista ydinelementeistä poikkeamista.<sup>542</sup> Tiedustelu on valtion turvallisuuden takaamisen etulinjassa, joten mitkä ovat sopivat mittasuhteet sille? Kuinka paljon salaista tietoa ja toimintaa vastustajiaan vastaan moderni vapaa oikeusvaltio tarvitsee puolustaa itseään kotimaassa ja ulkomailla?<sup>543</sup> Puhuttaessa oikeusvaltion itsepuolustuksesta on myös pidettävä mielessä oikeusvaltion antropomorfisoinnin riski, eli vaikka tässäkin tutkimuksessa puhutaan oikeusvaltion itsepuolustuksesta, päätöksenteosta vastaa todellisuudessa aina kyseisellä hetkellä vallassa oleva hallinto ja vaihtelevassa määrin myös parlamentti.

Valtiolla on tiettyjä perustavanlaatuisia arvoja, kuten oman olemassaolonsa turvaaminen, alueellisen koskemattomuuden säilyttäminen, suvereniteetin ylläpito ja kansan olemassaolon suojaaminen. Valtion itsepuolustusvaisto suuntautuu sen perusrakenteiden – jotka ovat lopulta palautettavissa sen perustuslailliseen muotoon – suojaamiseen kaikilta uhkilta, olivat ne sitten fyysisiä sotilaallisia hyökkäyksiä tai hienovaraisempia epäsuoria vaikuttamispyrkimyksiä tai mitä tahansa näiden ääripäiden väliltä.<sup>544</sup> Valtiosääntöiset mekanismit suojaavat yksilöä valalta, eli ovat vapauden takeita.<sup>545</sup> Historiallisesti oikeusvaltion, jonka ytimessä olivat oikeudellis-poliittisina hyvinä tasapainossa olevat vapaus ja turvallisuus, tehtävänä oli rajoittaa valtaan kuuluvaa harkintavaltaa. Valta on olennainen osa valtiota, ja kehittyneessä oikeusvaltiossa sitä rajoitetaan jakamalla vallankäyttöä kolmijako-opin mukaisesti ja sitomalla vallankäyttö lakiin, ensisijaisesti valtiosääntöön.<sup>546</sup> Vapauden ja turvallisuuden oikeushyvien määrittelemisessä voidaan

---

<sup>542</sup> Ks. Hakapää 2010: 507–509. Oikeusvaltion itsepuolustuksen käsitettä hahmoteltaessa voidaan palata aina valtion luonnollisen itsepuolustuksen käsitteeseen, jonka YK:n peruskirjan 51 artikla takaa kaikille valtioille. Valtion itsepuolustuksen suurena kysymyksenä on ennakkollisen itsepuolustuksen kysymys. Sen oikeutus on vaikea määritellä ja siihen sisältyy suuri väärinkäytön riski, mutta toisaalta liian ehdoton jo toteutuneen uhkan (toisen valtion aseellisen hyökkäyksen) vaatimus johtaisi kansainvälistä oikeutta noudattavan valtion itsetuhoon.

<sup>543</sup> Johnson 2003: 638.

<sup>544</sup> Lustgarten & Leigh 1994: 5–6.

<sup>545</sup> Bobbio 1990: 15.

<sup>546</sup> Lagerspetz 2002: 42.

hyödyntää *Hans Kelsenin* kollektiivisen turvallisuuden ja vapauden minimin määritelmiä.<sup>547</sup> Siten kollektiivinen turvallisuus muodostuu oikeusjärjestyksen määrittelemäksi ulottuvuudeksi, jossa oikeus käyttää voimakeinoja on rajattu tietylle joukolle, minkä seurauksena muu yhteiskunta, kansalaiset, ovat suojattuja luvattomalta voimankäytöltä. Kelsenin mukaan kollektiivinen turvallisuus saavuttaa huippunsa, kun sitä toteuttavan tuomiovallan ja toimeenpanovallan toiminta ja toimet ovat tarpeeksi kehittyneitä.<sup>548</sup> Itsepuolustusvaiston sopeuttaminen liberaalin demokratian ja oikeusvaltion kanssa vaatii sitä, että vain demokraattisia arvoja ja perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittava valtio on turvaamisen arvoinen.<sup>549</sup> Tätä ajatusta mukailleen muun muassa *Barak* on esittänyt, että kansallinen turvallisuus kuuluu kiinteästi oikeusvaltion rakenteen yhteyteen.<sup>550</sup>

*Eerik Lagerspetz* on luokitellut oikeusvaltion kolmeen tasoon: i) *minimaalinen oikeusvaltio*, ii) *Rechtsstaat* ja iii) *demokraattinen oikeusvaltio*. Minimaalinen oikeusvaltio sisältää vain välttämättömät oikeusvaltion edellytykset, eli pääsääntöisesti tehokkaan oikeusjärjestyksen ja toimivat hallintoelimet, joiden päätökset perustuvat lakiin ja joita noudatetaan. Rule of law -vaatimukset ovat voimassa ja lainsäädäntö täyttää niiden vaatimat perusedellytykset. Rechtsstaat-tasolle kuuluvat minimaalisen oikeusvaltion sisältämien elementtien lisäksi vallan kolmijakopin mukainen vallanjako ja viranomaisten toimivaltasuhteiden tarkka sääntely ja valvonta. Oikeusturvakeinot toteutuvat ja esimerkiksi viranomaisten päätöksistä on mahdollista valittaa. Julkisuusperiaatetta noudatetaan pääsääntöisesti julkisessa päätöksenteossa. Demokraattisessa oikeusvaltiossa demokraattiset perus- ja ihmisoikeudet ovat voimassa täysimääräisinä ja rajoittamattomina ja niiden toteutumista seurataan tehokkaasti. Korkeammat oikeusvaltion tasot rakentuvat Lagerspetzin hierarkiassa alempien tason päälle, edellyttäen siis niiden edellytysten täyttymistä. Lagerspetzin tarkoituksena ei ollut tässä sovelletulla, hierarkkisella oikeusvaltion tasojen mallillaan luoda varsinaista oikeusvaltiomallia, vaan hänen tarkoituksena oli antaa työkaluja tarkentamaan oikeusvaltion itsepuolustusta koskevaa kysymyksenasettelua, eli voiko oikeusvaltio omaa olemassaoloaan puolustaakseen väliaikaisesti rajoittaa joitain toimintojaan ja palata alemmalle tasolle varmistaakseen vähintään minimaalisen oikeusvaltion säilymisen?<sup>551</sup>

Intuitiivisesti vastaus esitettyyn kysymykseen vaikuttaisi kielteiseltä, sillä oikeusvaltion käsitteen reunaehdoissa tietyt ratkaisut ovat yksinkertaisesti poissuljettuja. Oikeusvaltio, joka turvautuu kidutukseen tai käyttää asevoimaa

---

<sup>547</sup> Ks. vapauden minimistä tarkemmin Kelsen 2005: 42–44.

<sup>548</sup> Kelsen 2005: 37–42.

<sup>549</sup> Lustgarten & Leigh 1994: 7–8.

<sup>550</sup> Barak 2008: 497, 504; Honko 2017: 16.

<sup>551</sup> Lagerspetz 2002: 40–41.



summittaisesti omia kansalaisiaan vastaan ei olisi enää oikeusvaltio.<sup>552</sup> Miten tämä asetelma sitten näyttäytyy kansallisen turvallisuuden ja etenkin tiedustelun kannalta, johon välttämättä kuuluu kansalaisten oikeuksien rajoittaminen kansallisen turvallisuuden edistämisen perusteella?<sup>553</sup> Analogiana toimii poikkeustilasääntely. Yhteys tiedustelun ja poikkeustilasääntelyn välillä ei ole täysin tyhjistä keksitty, sillä niiden yhteys oli esillä jo tiedonhankintalakyöryhmän mietinnössä.<sup>554</sup>

PL 23 § sisältää perustan tilapäisille ja välttämättömille poikkeamisille perusoikeuksien toteutumisesta Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen tai siihen rinnastettavan vakavan uhkan aikana. Poikkeustilasääntelyäkin koskee kuitenkin neljä kriteeriä, jotka sääntelyn on täytettävä. Nämä kriteerit ovat: i) välttämättömyys, ii) tilapäisyys, iii) lailla säätämisen vaatimus ja delegointikielto ja iv) kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kunnioittaminen.<sup>555</sup>

Mitä on oikeusvaltiollisuus poikkeusoloissa? Oikeusvaltion periaatteet tarvitsevat aikaa juurtuakseen valtion ydinrakenteeseen. Jo sen vuoksi voidaan todeta, että ne ovat nykyisessä Suomessa huomattavasti perusteellisemmin osa valtiota kuin esimerkiksi jatkosodan aikaisessa Suomessa. Lisäksi kansainväliset ihmisoikeussopimukset, eurooppaoikeus ja oikeusvaltion periaatteiden yhä syvempi integroituminen yhteiskunnan toiminnan eri tasoille ovat edesauttaneet oikeusvaltiokehitystä Suomessa. Siitä huolimatta modernin ajan turvallisuuskriisit, kuten terrorismi, näyttävät aiheuttavan samalla tavalla painetta oikeusvaltiota kohtaan kuin esimerkiksi sota-aika ja sota-aikaan kuuluvat sisäisen turvallisuuden poikkeusolot. Vaikka uhkat ja kriisit ovat nyky-Suomessa hyvin erilaisia kuin historialliset vertailukohdat, yhteisenä tekijänä on, että oikeusvaltion periaatteet ovat edelleen nopeasti ensimmäisten valtion periaatteiden joukossa, joista ollaan valmiita joustamaan kriisitilanteissa.<sup>556</sup> Esimerkiksi vuoden 1918 kenttä- tai sota-oikeuksissa tai tutkijalautakuntien toiminnassa tämä poikkeusoloihin ja kriisitilanteisiin kytkeytyvä ajatus on havaittavissa; jopa lainvastaiset – tai oikeusvaltion periaatteiden vastaiset – toimintatavat ovat hyväksyttäviä, mikäli niiden päämääränä on yleinen etu.<sup>557</sup>

Poikkeustila tavallaan sammuttaa oikeusvaltion väliaikaisesti, ja poikkeustilasääntely mahdollistaa puuttumisen vapauden minimiin, eli vapauspiiriin, jonka

---

<sup>552</sup> Lagerspetz 2002: 40.

<sup>553</sup> Ks. Klass ja muut v. Saksa, kohta 34, Weber ja Saravia v. Saksa, kohta 78.

<sup>554</sup> Puolustusministeriö 2015: 48–49. Tiedustelu mainitaan tärkeänä varautumiskeinona tuleviin poikkeusoloihin.

<sup>555</sup> Ojanen 2001: 89–92.

<sup>556</sup> Lindstedt 2019: 190.

<sup>557</sup> Jyränki 2014: 183–185; Lindstedt 2019: 188; Tikka 2004: 311–326; Kekkonen 2016: 127–149.

vapausoikeudet perustuslaissa säädelyinä oikeuksina luovat. Tiedustelun tapauksessa kyse on sen sijaan pysyvästä, kansalliseen turvallisuuteen perustuvasta perusoikeusrajoituksesta, joka ei yksinään vaikuta oikeusvaltion tasoon.<sup>558</sup>

Lagerspetz on esitellyt neljä tapaa hahmottaa oikeusvaltion itsepuolustusta. *Machiavelliläisen näkökulman* mukaan poikkeustilaa koskevan lainsäädännön on sisällyttävä valtiosääntöön, jotta se saa legitimaationsa osana oikeusjärjestystä. *Rousseau'n luonnonoikeudellista näkökulmaa* seuraavan ajattelun mukaan poikkeustilasääntely perustuu valtioon itsenäisenä moraalisubjektina, joten sen perusta ei nojaa valtiosäännön sisäiseen sääntelyyn, vaan sen ulkopuolella olevaan valtion yleiseen oikeuteen puolustaa omaa olemassaoloaan. *Locken näkemys* on lähellä Rousseau'ta siinä suhteessa, että myös hän irrottaa poikkeustilasääntelyn positiivisesta oikeudesta, mutta Locke johtaa sen oikeutuksen yksilön oikeudesta puolustaa itseään. Yhteiskuntasopimuksen välityksellä tämä oikeus siirtyy lainsäätäjälle, joka taasen siirtää toimivallan toimeenpanovallan omaavalle taholle. *Montesquieu* jättää poikkeustilasääntelyn lainsäätäjälle, mikä edellyttää valtiosäännöltä tarvittavaa joustavuutta.<sup>559</sup> Yhdysvalloissa Locken, Montesquieuen ja *William Blackstonen* ajatukset poikkeustilasääntelystä vaikuttivat maan perustuslain luomiseen. Yleisestikin common law -maissa lockelainen tulkinta *itsepuolustuksesta toimeenpanovallan prerogatiivina* on ohjannut poikkeustilasääntelyä koskevia ajatusmalleja, vaikkakin ajan myötä esimerkiksi Yhdysvalloissa kehitys on suuntautunut rajoittamaan toimeenpanovallan erityisvaltuuksia.<sup>560</sup>

Oikeusvaltion itsepuolustuksen päämääränä on oikeusvaltion säilyttäminen. Oikeusvaltion itsepuolustus voi ilmentyä kolmella tavalla: i) oikeusvaltio lakannut kokonaan olemasta ja se pystytetään uudelleen mahdollisesti ulkopuolisen intervention toimesta: interventio voi tapahtua hallinnon vastustuksesta huolimatta ja tapahtua siten poikkeuksellisen menettelyn kautta (*restoratiivinen itsepuolustus*), ii) äärimmäisen uhkan edessä oikeusvaltio toteuttaa poikkeustoimia, kuten jäädyttää joitain perustuslain osia (*poikkeustilapuolustus*) ja iii) esimerkiksi perusoikeuksiin lisätään uusia, pysyviä rajoitusperusteita, jotka voimistavat oikeusvaltion puolustusmekanismeja, kuten kansallista turvallisuutta suojaavia toimintoja (*uudelleen punninta -puolustus*).<sup>561</sup>

Oikeusvaltion itsepuolustusta on mahdollista lähestyä useasta näkökulmasta, mutta tässä tutkimuksessa keskitytään kansallisen turvallisuuden näkökulmaan

<sup>558</sup> Hallberg ja muut 2011: 821–823; Kelsen 2005: 43–44.

<sup>559</sup> Lagerspetz 2002: 44–45.

<sup>560</sup> Edelson 2013: 11–12, 30; Lagerspetz 2002: 45–46. Ks. Youngstown Sheet & Tube Company v. Sawyer 1952. Ks. myös Locken prerogatiivia ja vallanjakoa koskevien ajatusten yhteensovittamisesta yhdysvaltalaiseen demokraattiseen tasavaltaan, Edelson 2013: 22.

<sup>561</sup> Lagerspetz 2002: 39–40.

tiedusteluteeman johdattamana. Terrorismi on yksi keskeisistä tiedustelulainsäädännön syntyyn johtaneista perusteuhkista. Terrorismi on sijoitettavissa kansallisen turvallisuuden alueelle, sillä se muodostaa uhkan niin demokratialle, ihmisoikeuksien toteutumiselle ja taloudelliselle ja sosiaaliselle kehitykselle.<sup>562</sup> Ei ole siis epäilystä siitä, etteikö terrorismi toimintana koettele oikeusvaltion keskeisiä perusteita ja siten valtion ydinrakenteita, vaikkakaan sen ei tavanomaisesti voida katsoa uhkaavan suoranaisesti valtion olemassaolon perustekijöitä. Kyse on myös pääosin kansainvälisestä ilmiöstä, joka luo sille sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajan ylittävän elementin. Samaa kategoriaan voidaan lukea esimerkiksi vakava ammattimainen kansainvälinen rikollisuus, joka saattaa myös edesauttaa muiden vakavien uhkien, kuten terrorismin, riskitason nousua. Terrorismin kaltaisella toiminnalla on tämän suoran uhkavaikutuksen lisäksi kuitenkin havaittavissa myös toinen, välillinen vaikutus, joka syntyy sen yhteiskunnallisesta vastareaktiosta.<sup>563</sup> Usein terrori-iskujen tekijöiden tarkoituksena suuressa mittakaavassa on kohdevaltion yhteiskuntajärjestyksen murentaminen. Riskinä onkin, että iskujen aiheuttama turvallisuusdiskurssien intensiivistyminen johtaa huonosti suunniteltuun oikeusvaltion itsepuolustukseen, jonka seuraukset kääntyvät sitä itseään vastaan. Turvallisuusympäristön muutoksen myötä EIS:n oikeuksia rajoittavien kansallisen turvallisuuden vaatimuksien määrä tulee kasvamaan.<sup>564</sup> Kyse on uudelleen punninta -puolustuksesta, johon väistämättä kytkeytyvät turvallistamisen diskurssit. Koska kyse on suoraan perus- ja ihmisoikeuksiin ja vallanjakoon liittyvistä kysymyksistä, niistä on kyettävä käymään myös oikeudellista keskustelua poliittisen keskustelun rinnalla.

#### 4.2.2 Uudelleen punninta -puolustus ja tiedustelu

Uudelleen punninta -puolustuksen taustalla oleva idea on turvallisuuden kollektiivisen intressin ja vapauden intressin välisen punninnan uudelleen arviointi muuttuneessa tilanteessa. Syynä uudelleen arvioinnin tarpeeseen voi olla esimerkiksi teknologian kehitys tai pysyvät muutokset valtion turvallisuusympäristössä. Joka tapauksessa syiden tulee olla painavia ja perustua pitkän aikavälin arviointiin, koska uudelleen punninta arvioinnissa on useimmiten kyse perusoikeuksien rajoitusperusteiden laajentamisesta, eli yksilön vapauden kaventamisesta. Perus- ja ihmisoikeudet ovat keskeinen demokraattisen oikeusvaltion elementti, mutta suurinta osaa niihin lukeutuvista oikeuksista ei tulkita absoluuttisina. Oikeusvaltion itsepuolustukseen sisältyy yksilön oikeuksien rajoittaminen kollektiivisen intressin – oikeusvaltion olemassaolon turvaamisen – vuoksi. On siten tarpeellista

---

<sup>562</sup> Hallberg 2004: 258. Lagerspetz (2002: 57–58) ennakoii oikeusvaltion itsepuolustuksen muuttavan muotoaan kansainvälisen terrorismin kaltaisten uusien uhkien myötä.

<sup>563</sup> Hallberg 2004: 258.

<sup>564</sup> Honko 2017: 11.

tarkastella, onko oikeuksien utilitarismi mahdollista oikeusvaltion itsepuolustuksen puitteissa vai rajoittavatko perusoikeudet sitä absoluuttisella tavalla?

*Robert Nozick* on kuvaillut tiettyjä perustavanlaatuisia oikeuksia ehdottomasti valtion toimintaa rajoittaviksi ja *Ronald Dworkin* on vastaavalla tavalla kuvannut tiettyjä oikeuksia oikeudellisiksi valttikorteiksi. Siten edes oikeuksien loukkauksen laajuuden minimointi ei ole niiden loukkaamisen oikeutuksen kannalta relevanttia. Tästä absolutistisesta näkemyksestä seuraa, että näistä periaatteista poikkeaminen on hyväksyttävää vasta, kun kriisitilanne on jo puhjennut ja kyse ei ole enää uhkasta oikeusvaltion olemassaololle vaan konkreettisesta vaarasta. Ongelmana tässä käsityksessä on se, että se ei huomioi oikeuksien loukkaamisen tai inhimillisten vahinkojen ehkäisemisen arvoa. *Lagerspetz* argumentoi absolutismia vastaan osoittamalla sen oikeusvaltion hierarkkisen mallin avulla, eli oikeusvaltio voi väliaikaisesti joustaa alemmalle tasolle ilman, että oikeusvaltio lakkaa kokonaan olemasta.<sup>565</sup>

Liberaalin oikeusvaltion olemassaolo ei todellisuudessa muodostu yksinkertaisen joko-tai-jaottelun varaan, vaan oikeusvaltion eri vaiheet kuvastavat sen voimakkuuden astetta. *Bobbion* kuvaamissa liberaalin valtion asteissa oikeusvaltio on heikoimmillaan jopa heikompi kuin *Lagerspetzin* minimaalinen oikeusvaltio. Heikko oikeusvaltio vastaa minimaalisen oikeusvaltion kriteerejä, eli poliittinen järjestelmä ei ole yksinvaltainen ja laki asettuu valtion ja yhteiskunnan hierarkiassa korkeimmalle. Vahvassa merkityksessä liberaalin doktriinin mukainen oikeusvaltio saa muotonsa valtiosäännöstä, joka asettaa rajoituksia vallankäytölle ja estää julkisen vallan väärinkäyttöä.<sup>566</sup> *Bobbion* mainitsemista edellytyksistä näiden rajoitusten toteutumisen tiedustelun kannalta keskeisimpiä ovat perustuslainmukaisuuden valvonta ja toimeenpanovallan alistaisuus lainsäädäntövallalle lainkäyttöasioissa.

Oikeusvaltio ei siis näytä edellyttävän perusoikeusabsolutismia eikä tosiasiallinen turvallisuusympäristö turvallisuuden alalla myöskään tue oikeuksien absoluuttista tulkintaa.<sup>567</sup> Lainmukaisuuden vaatimuksen noudattaminen mahdollistaa oikeusvaltiolle itsepuolustuksen toteuttamisen ilman väistämätöntä itsetuhhoa, sillä muut osa-alueet voivat väliaikaisesti heikentyä ilman pysyvää vahinkoa oikeusvaltiolle.

Yleisesti ottaen eri intressien välinen punninta on sisäänrakennettu toiminto EIS:ssa, ja tämä toiminto toteutuu harkintamarginaalin ja suhteellisuusperiaatteen välityksellä. Suhteellisuusperiaate tuo sopimuksen puitteisiin keinon luoda tasapaino yhteisön vaatimuksien ja yksilön oikeuksien välille. Se on erityisen

---

<sup>565</sup> Nozick 1974: 30–33; Dworkin 1977b: 186–197; Lagerspetz 2002: 40–41.

<sup>566</sup> Bobbio 1990: 13.

<sup>567</sup> Barak 2008: 497; Honko 2017: 16.

tärkeässä roolissa keskeisten vapausoikeuksien – EIS artiklojen 8–11 – alueella. Suhteellisuusperiaate sisältyy näihin artikloihin niiden rajoituslausekkeiden sisältämän vaatimuksen – rajoituksen on oltava välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa – välityksellä. Myös hätätilapoikkeuksia koskevan 15 artiklan tulkinnaassa suhteellisuusperiaate on olennainen. EIT soveltaa näissä tapauksissa niin sanottua suhteellisuustestiä, jonka avulla tuomioistuin pyrkii määrittelemään, onko sopimusvelvoitteesta poikkeaminen tapahtunut hyväksyttävässä mittasuhteessa poikkeamisen hyväksyttäviin tarkoituksiperiin nähden.<sup>568</sup> Suhteellisuustesti ei ole tarpeen, mikäli kyse on absoluuttisesti tulkittavasta oikeudesta, kuten artiklan 3 sisältämästä kidutuksen kiellosta.<sup>569</sup>

Monesti hätätilatoimenpiteisiin vaikuttavat tekijät ovat läsnä pienemmässä mitta-kaavassa kansallisen turvallisuuden toimenpiteissä normaaliaikana. Poikkeustoi-miin turvauduttaessa uhka on suora ja kiireellinen, kun taas normaaliajan toimen-piteissä kyse on kumulatiivisesta ja epäsuorasta uhkasta, jonka kehittyminen poik-keustoimia vaativaksi uhkaksi pyritään ennaltaehkäisemään.<sup>570</sup>

Uudelleen punninta -puolustuksessa on kyse normaaliajan pysyvistä perusoikeuksiin kohdistuvasta rajoituksesta, joten on silti tarpeellista kysyä, miten voidaan varmistaa onnistunut kollektiivisen kansallisen turvallisuuden intressin ja perusoikeuksien uudelleen punninta ja säilyttää tasapaino? Ratkaisua voi hakea lainaamalla Hallbergin oikeusvaltion pilarimallin ajatusta. Jos oikeusvaltion rakenne ymmärretään neljänä pilarina, joista yhtä, perus- ja ihmisoikeuksien kun-nioittamista, joudutaan heikentämään oikeusvaltion ulkopuolisista seikoista kut-ten turvallisuusympäristön muutoksesta johtuen, oikeusvaltion rakenteen integri-teetin turvaamiseksi muita pilareita tulee vastavuoroisesti vahvistaa. Ensinnäkin, perusoikeuden rajoituksen tulee olla lainmukainen, mikä edellyttää kansallista turvallisuutta hyväksyttynä perusoikeuden rajoitusperusteena sekä laillisten pro-cessien noudattamista lainsäädäntövaiheessa. Kolmijako-opin vaatimusta tukee riippumattomien – ja etenkin tiedustelun kohdalla riittävän asiantuntevien – tuo-mioistuimien ja valvontaelimien harjoittama valvonta sekä toimeenpanovallan alistaminen lainsäädäntövallan valvonnalle.

Dworkin on erotellut oikeussäännöt ja oikeusperiaatteet oikeusteoriassa. Oikeus-periaatteiden sisällä hän on edelleen soveltanut jaottelua suppeasti määriteltyihin periaatteisiin ja politiikkoihin (*policies*). Tämä jaottelu on turvallisuuden

---

<sup>568</sup> Van Dijk & van Hoof 1998: 80–82; Klass ja muut v. Saksa, kohta 59; Brogan ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, 29.11.1988, tuomari Sir Vincent Evansin osittain eriävä mieli-pide, kohta 3.

<sup>569</sup> Van Dijk & van Hoof 1998: 82; Chahal v. Yhdistynyt kuningaskunta, 15.11.1996, koh-dat 78–80.

<sup>570</sup> Cameron 2000: 30–31.

oikeudellisen tarkastelun kannalta keskeinen. Suppeasti määritellyt periaatteet ovat perusta yksilöiden oikeuksille. Poliitikot taas perustelevat yhteiskunnan kollektiivisia tavoitteita. Toisin sanoen, oikeusperiaatteiden sisällä poliitikkojen voidaan katsoa edustavan kollektiivista hyvää ja periaatteiden taasen yksilöllistä hyvää.<sup>571</sup> Periaate/politiikka -jaottelu on Dworkinin teesin ytimessä, sillä hänen mukaansa kollisiotilanteet yksilöllisten oikeuksien ja kollektiivisten tavoitteiden välillä tulee ratkaista antaen etusija yksilön oikeuksille. Tämän etusijan antamiseksi luonnollisesti koko käsitteellinen jaottelu oikeusperiaatteiden sisällä on täytynyt ensin toteuttaa, jotta nämä tavoitteet on saatu eroteltua.<sup>572</sup>

*Robert Alexy* on sen sijaan hylännyt periaate/politiikka -jaottelun oikeusperiaatteiden sisällä tarpeettomana. Tästä seuraa erottelukyvyn katoaminen kollektiivisten ja yksilöllisten tavoitteiden välillä, eli kollisiotilanteissa yksilön oikeuksien painottaminen ei ole enää mahdollista. Kollektiiviset hyvät ja yksilölliset hyvät (yksilön oikeudet) ovat lähtökohtaisesti tasavertaisia. Alexyn esityksessäkin kollektiiviset ja yksilölliset hyvät säilyvät kuitenkin erillisinä intresseinä, joiden suhde voi määräytyä kolmella tavalla. Niiden välillä voi olla syy-seuraussuhde (yksilöllisen intressin toteuttaminen on ainut keino toteuttaa kollektiivinen intressi tai päinvastoin), identiteettisuhde (kollektiivinen intressi on tila, jossa yksilöllinen intressi täyttyy, häivyttäen itse kollektiivisen intressin) tai suhde, jossa ne luonteeltaan erityyppisinä intresseinä ajautuvat kollisioon. Se, mikä näistä suhteista toteutuu, riippuu kyseessä olevista intresseistä.<sup>573</sup> Suomen valtiosäännön moderni sisältö ja tulkinta ovat ajautuneet noudattamaan Alexyn ajattelusta johdannaista mallia, jossa kollektiiviset hyvät ovat asettuneet samalle tasolle yksilöllisten kanssa valtiosäännön sisälle.<sup>574</sup> Seuraukset ovat merkittävät, sillä Alexyn mallilla on suuri vaikutus valtiosäännön *ratio essendille*. Kuten jo on todettu, klassisen liberaalin oikeusvaltion valtiosäännön *ratio essendi* on toimia valtiokoneiston ja lainkäytön harkintavallan rajoittajana. Harkintavallan kuuluisi siis perinteisesti olla valtiosäännön ulkopuolinen piirre, joka olisi suurimmillaan tilanteessa, jossa valtiosääntöä ei ole. Siitä syystä sen sisällyttäminen valtiosääntöön on oikeusvaltiomallin kannalta paradoksaalista. *Maus* mainitsee poikkeustilasääntelyn esimerkkinä valtiosäännön ja tehokkuuden (harkintavallan merkityksessä kuten *Maus* on käyttänyt termiä puhuessaan hallinnon tehokkuudesta) erottelun konkretisoitumisenä. Poikkeustilasääntelyn aktivoimisen seurauksena yleensä jotkin osat valtiosääntöä lakkaavat olemasta väliaikaisesti, mikä mahdollistaa valtiokoneiston tehokkuuden kasvun.<sup>575</sup>

<sup>571</sup> Dworkin 1977a: 82–84.

<sup>572</sup> Dworkin 1977a: 194, 199–200; Tuori 1999: 920.

<sup>573</sup> Alexy 2002: 65–66.

<sup>574</sup> Tuori 1999: 921.

<sup>575</sup> *Maus* 1992: 316.

Poikkeustila käsitteenä on toiminut muun muassa Carl Schmittin liberaalin oikeusvaltion kritiikin kärkenä<sup>576</sup>. Myös kytkös tiedusteluun on löydettävissä poikkeustila-ajattelun puitteissa. Vuoden 2001 syyskuun 11. päivän terrori-iskujen jälkeen seurannut Yhdysvaltojen johtama sota terrorismia vastaan johti sellaisten poikkeuksien toteutumiseen, joista Schmitt oli puhunut.<sup>577</sup> Esimerkiksi tiedusteluvaltuuksia vapautettiin kahleistaan Yhdysvalloissa kansallisen turvallisuuden nimissä reaktiivisena toimenä terrorismin uhkan turvallistamisen kiihtyessä. Kansallisen turvallisuuden puitteissa hyvät tarkoitukset eivät yksinään ole tae perus- ja ihmisoikeuksien kannalta suotuisista lopputuloksista ja terrorismin vastainen sota johti monissa maissa todennäköisiin ihmisoikeusloukkauksiin.<sup>578</sup>

Sekä Dworkinin että Alexyn argumentit johtavat jonkin asteiseen oikeuden rajoitusten poistamiseen tuomalla kollektiiviset hyvät lähemmäksi valtiosääntöä, mutta erona on, että Alexyn yleistä periaatteen mallia seuraten päädyimme tilaan, jossa tehokkuus (harkintavalta) kollektiivisten tavoitteiden välityksellä muuntuu osaksi valtiosääntöä tasavertaisena yksilöllisten oikeuksien rinnalle, mikä on Mausin Alexy-kritiikin ydinsanoma.<sup>579</sup>

Valtiosääntöoikeudellinen analyysi osoittaa mahdolliseksi sen, että, että turvallisuus yksilön oikeutena ja turvallisuus kollektiivisena intressinä tavoitteina voivat sekoittua ja aiheuttaa haittaa perusoikeuksien toteutumiselle oikeusvaltiossa.<sup>580</sup> Tällainen kehitys voi johtaa turvallisuuteen itsenäisenä perusoikeutena, mikä heikentäisi moraalien ja lain jakoa, jota Maus on painottanut keskeisenä oikeusvaltion olemuksen kannalta.<sup>581</sup>

*Hadjimatheoun* kahden valtiojärjestyksen malli auttaa jäsentämään kontrollin ja turvallisuuden suhdetta oikeusvaltioon. *Hadjimatheou* erottelee kaksi valtiotyyppiä, autoritaarisen ja liberaalin. Hänen jaottelussaan liberaali valtio vastaa vapaata demokraattista oikeusvaltiota, jossa kansalaisten oikeudet ja vapaudet ovat osa valtion ydintä. Autoritaarisessa valtiossa hallinto ohjaa kaikkea valtion toimintaa ja kaikki vastavoimien muodot, kuten poliittinen oppositio tai vapaa media, koetaan uhkina valtiolle.<sup>582</sup>

*Veli Merikosken* pohdinta oikeusvaltiosta ja hallintovaltiosta on hyödyksi *Hadjimatheoun* tarkoittaman autoritaarisen valtion ymmärtämisessä. Merikosken määrittelyn mukaisesti oikeusvaltiossa tärkeimpänä periaatteena on oikeusvarmuus,

---

<sup>576</sup> Lagerspetz 2002: 43.

<sup>577</sup> Shapiro 2008: 87.

<sup>578</sup> UaVL 3/2018 vp, s. 5.

<sup>579</sup> Maus 1992: 316. Ks. Tuori 1999: 929.

<sup>580</sup> Ks. yleisesti kehityksestä Tuori 1999: 930–931.

<sup>581</sup> Maus 1992: 309–311.

<sup>582</sup> *Hadjimatheou* 2013: 2.

kun taas hallintovaltiossa hallinnon tehokkuus saa etusijan suhteessa oikeusvarmuuteen. Kriisitilanteissa oikeusvaltiolla on taipumus liukua hallintovaltion suuntaan samalla kun valtion ulkopuoliset tekijät, kuten terrorismi, kasvattavat vaatimuksia hallinnon nopeudesta ja tehokkuudesta. Merikosken mukaan tällainen kehitys on luonnollinen, sillä oikeusvaltion on oman olemassaolonsa säilymisen turvaamiseksi luovuttava sille keskeisistäkin arvoista.<sup>583</sup>

Merikosken jaottelua hyödyntäen autoritaarista valtiota voi kuvata hallintovaltion äärimmäiseksi muodoksi. Hadjimatheoun kahden valtiojärjestyksen malli on joustava siinä suhteessa, että se erottaa valtion muodon ja vallankäytön muodon toisistaan. Siten liberaalikin valtio voi käyttää joissain tapauksissa autoritaarista vallankäyttöä ilman, että valtio itse muuttuu autoritaariseksi. Rajanvetona on vallankäytölle asetetut rajoitukset ja valvonta.<sup>584</sup>

Ongelmat eivät kuitenkaan muodostu ainoastaan demokratia-autokratia-akselilla. Piispanen on esittänyt epäkonventionaalisten metodien yhteydessä valtiosääntöoikeudellisen ongelman, jonka voidaan laajentaa sisältyvän kaikkeen salaiseen tiedonhankintaan mutta ennen kaikkea tiedusteluun. Piispanen on todennut, että vallan kolmijako-opin kannalta tiedustelulliset menetelmät kasvattavat lähtökohdaisesti toimeenpanovallan valtaa suhteessa muihin vallankäyttäjiin<sup>585</sup>.

Aiemmin luvussa 2 sovelsin valtaa ja odotettujen reaktioiden lakia koskevaa esitystä valtioiden väliselle tasolle selvittääkseni vallan ja turvallisuuden välistä suhdetta.<sup>586</sup> Samaa mallia voidaan soveltaa myös tässä tiedustelupalvelun, hallinnon ja parlamentin välisten suhteiden kuvaamiseen ja päämääränä on osoittaa tiedusteluun sisältyvän vallan ja oikeusvaltion välistä suhdetta. Ensimmäisessä vallan muodossa toimija A pyrkii suostuttelemaan toimijan B toimimaan eri tavalla kuin se muuten toimisi. Tällainen valta on nollasummavaltaa, jossa yhden toimijan etu on toisen toimijan haitta. Koska toimija A:n suostuttelun päämäärä on sen etu B:n kustannuksella, tämä vallankäyttö on yleensä verhottu salaisuuteen.<sup>587</sup> Tiedustelun kontekstissa tällainen vallankäyttö on teoriassa mahdollista muun muassa tiedustelupalvelu-hallinto-suhteessa sekä hallinto-parlamentti- tai hallinto-kansasuhteessa. Kussakin suhteessa toimijalla A on etulyöntiasema ja kyky tarvittavaan salaisuuteen tiedusteluvaltuuksien johdosta. Tähän valtaan liittyy myös odotettujen reaktioiden laki. Onnistuakseen saavuttamaan tavoitellun etunsa toimija A:n ei tarvitse välttämättä turvautua vallankäyttöön lainkaan. Tiedusteluviranomainen voi sen sijaan toimia sen perusteella, miten se olettaa hallinnon reagoivan

---

<sup>583</sup> Lindstedt 2019: 170; Merikoski 1941: 721–735.

<sup>584</sup> Hadjimatheou 2013: 2, 10.

<sup>585</sup> Piispanen 1998: 190.

<sup>586</sup> Ks. *supra* s. 41–42.

<sup>587</sup> Gill 2005: 13–14.



toisenlaiseen toimintaan. Toisenlainen vallankäytön muoto ei ole nollasummavaltaa, sillä sen fokus on kyvyssä saada asioita aikaan. Se keskittyy vallan strategiaan ja tekniikoihin, ei vallankäytön osapuoliin.<sup>588</sup>

*Dirty Harry -ongelma* on poliisioikeudesta peräisin oleva ajatus, joka kuvaa tilannetta, jossa poliisikulttuuriin voi pesiä ajatus siitä, että toimimalla lainvastaisesti joissain tilanteissa voidaan saavuttaa yhteiskunnan kannalta myönteinen lopputulos. Kyse on siis tarkoitus pyhittää keinot -ajattelun muodosta, jolla ei ole sijaa oikeusvaltiossa. Useissa tapauksissa, joissa poliisi on toiminut oikeudellisten normien vastaisesti, *Dirty Harry -ongelman* kuvailema ajattelutapa on toiminut selittävänä tekijänä.<sup>589</sup> *Dirty Harry -ongelma* on helposti sijoitettavissa myös tiedusteluun, jossa tiedusteluviranomainen voi katsoa olevan tarpeen venyttää lain rajoja saavuttaakseen kansallisen turvallisuuden kannalta myönteisimmän lopputuloksen, useimmiten jossain akuutilta vaikuttavassa uhkatilanteessa. Tiedustelussa riskin voi katsoa jopa olevan suurempi johtuen tiedusteluviranomaisten operatiivisesta itsenäisyydestä ja uhkaperusteisen toiminnan väljemmistä rajoista suhteessa rikosperusteiseen toimintaan.

Oikeusvaltiossa toimivalta on seurausta siitä, miten oikeusnormeilla on määrätty. Tarkoituksenmukaisuussyiden noustessa hallitsevaksi oikeus muuttuu välineeksi, jolla ainoastaan oikeutetaan vallankäyttöä.<sup>590</sup> Turvautuen jälleen oikeushistoriaan vertausta hakien, sisällissodan aikaisten valtiorikosoikeuksien lainkäyttö osoittaa, miten tarkoituksenmukaisuus muuttaa vallan ja oikeuden suhteen päinvastaiseksi.<sup>591</sup>

#### 4.2.3 Oikeusvaltion dilemma?

*Militantti demokratia* on *Karl Loewensteinin* kehittämä valtiosääntöoikeudellinen käsite, jonka tunnetuimpia soveltajia on Carl Schmitt, joka ei tosin koskaan itse käyttänyt termiä ”militantti demokratia”. Niin Loewensteinille kuin Schmittille käsitteen keskiössä oli antidemokraattisten puolueiden kieltäminen demokration suojelemiseksi ja tämä fokus on näkyvässä edelleen modernissa militanttia demokratiaa käsittelevässä tutkimuksessa.<sup>592</sup>

---

<sup>588</sup> Gill 2005: 13–14.

<sup>589</sup> Piispanen 1998: 191; Marx 1988: 200; Hankilanoja 2014: 34; Reiner 2000: 89.

<sup>590</sup> Ks. esimerkiksi Jyränki 2014: 110–118.

<sup>591</sup> Jyränki 2014: 185. Juridiikka valjastettiin sisällissodan aikaan yhteiskunnallisen vallankäytön oikeuttamisperustaksi.

<sup>592</sup> Loewenstein 1937a: 423; Bayer, Bitiukova, Bard, Szakács, Alemanno & Uszkiewicz 2019: 66. Ks. Schmitt 2004: 39–83; Müller 2016; Issacharoff 2007.

Militantin demokratian ytimessä on ajatus demokraattisesta dilemmasta tai paradoksisista, joka on tiivistettävissä siten, että demokratiaan on sisäänrakennettuna sen itsetuhon mahdollisuus.<sup>593</sup> Demokratian paradoksiin sisältyy kaksi puolta: *suvaitsevaisuuden dilemma* ja *militantti dilemma*.<sup>594</sup>

Demokratian ydinarvoihin kuuluu ilmaisunvapaus ja muut klassiset vapausoikeudet sekä poliittiset oikeudet, jotka mahdollistavat myös antidemokraattisten poliittisten toimijoiden toiminnan. Suvaitsevaisuuden dilemma tarkoittaa sitä, että demokratiaan kuuluu myös suvaitsemattomien suvaitseminen. Tätä demokratian suvaitsevaisuutta voi käyttää sitä vastaan turvautuen perusoikeuksien tarjoamaan suojaan ja oikeusvaltioon. Antidemokraattinen valtiokoneisto on mahdollistaa rakentaa lakia rikkomatta ja demokratia ei voi estää esimerkiksi sananvapauden käyttöä poliittisissa tarkoituksissa kääntymättä omia arvojaan vastaan.<sup>595</sup> Loewenstein katsoi, että demokratian on muututtava militantiksi voidakseen taistella tätä paradoksia vastaan ja puolustaakseen itseään. Loewensteinin näkemys perustui hänen havaintoihinsa fasismin kasvavasta suosiosta 1930-luvun Euroopassa, jossa useat demokraattiset valtiot kääntyivät kohti fasistista autoritarismia.<sup>596</sup>

Fasismin menestys perustui sen sopeutumiseen demokratiaan ja huomioon siitä, että suvaitsevaisuuden dilemmaa voi hyödyntää demokratiaa itseään vastaan. Autoritarismin vetovoima ei perustu väkivaltaan vaan tunteisiin vetoamiseen. Demokratian ja oikeusvaltion ongelmana on se, että ne eivät kykene herättämään samanlaisia tunneperäisiä reaktioita.<sup>597</sup> Ne eivät siis voi taistella tulella tulta vastaan puolustaakseen itseään autoritarismia vastaan. Loewensteinin analyysissä militantti demokratia käyttää kolmea strategiaa sitä uhkaavien antidemokraattisten voimien torjumiseksi. Näitä ovat vallan keskittäminen hallintoon, poikkeustilavaltuuksien käyttö ja *ad hoc* -lainsäädännön käyttö rajoittamaan esimerkiksi sananvapautta ja yhdistymisvapautta.<sup>598</sup> Demokratialla on oikeus rajoittaa sananvapautta ja vapausoikeuksia itsensä puolustamiseksi, joskin rajoitusten täytyy täyttää tietyt edellytykset, jotka käyvät ilmi muun muassa EIT:n ratkaisukäytännöstä ja perustuslakivaliokunnan lausunto- ja mietintökäytännöstä. Vertaileva valtiosääntöoikeudellinen tutkimus on päätenyt osoittamaan, että demokratialla on oikeus puolustaa itseään. Tähän sisältyvät tilanteet, joihin ei liity suoraa väkivallan uhkaa, kuten aseellista kapinaa.<sup>599</sup> Loewensteinin esittämässä

<sup>593</sup> Loewenstein 1937a: 423–424.

<sup>594</sup> Invernizzi Accetti & Zuckerman 2017: 183–184.

<sup>595</sup> Loewenstein 1937a: 423–424; Rummens & Koen 2010: 649. Ks. Rawls 1999: 190–194.

<sup>596</sup> Loewenstein 1937a: 423–424.

<sup>597</sup> Bayer ja muut 2019: 67.

<sup>598</sup> Capoccia 2013: 208; Loewenstein 1937a: 423. Lisää ratkaisuvaihtoehtoista suvaitsevaisuuden dilemmaan, ks. Rummens & Koen 2010: 649–650.

<sup>599</sup> Capoccia 2013: 210–211.

ratkaisuvaihtoehtoissa on havaittavissa niin poikkeustilapuolustuksen kuin uudelleen punninta -puolustuksen kuuluvia toimintatapoja.

Demokraattisen paradoksin toinen puoli on militantti dilemma, jossa demokratian itsepuolustus tuhoaa sen itsensä. Puolustaakseen itseään demokratiassa aletaan rajoittamaan oikeuksia niin pitkälle, että ne lopulta menettävät merkityksensä. Esimerkiksi poliisin valtuuksien rajoittamaton kasvu voi muodostua suuremmaksi uhaksi kuin demokratian varsinaiset viholliset.<sup>600</sup>

Militanttiin dilemmaan liittyy myös *arvaamattomien seurauksien laki*, joka tarkoittaa, että hallinnon toimeenpanemien rajoitustoimien (uudelleen punninta) taustalla voi olla hyväksyttävät tarkoituserät ja hallinnon päämäärä voi olla demokratian kannalta täysin hyväntahtoinen. Mikään ei kuitenkaan takaa, että seuraava hallinto on yhtä hyväntahtoinen ja haluton käyttämään rajoitettuja oikeuksia ja esimerkiksi laajennettuja tiedusteluvaltuuksia epädemokraattisiin tarkoituksiin kuten poliittisten toisinajattelijoiden vainoamiseen tai poliittisten vastustajien maineen tuhoamiseen.<sup>601</sup>

Demokratia, oikeusvaltio ja perus- ja ihmisoikeudet muodostavat vapaassa demokraattisessa valtiossa kolminaisuuden.<sup>602</sup> Militantti demokratia toteutuu jossain määrin kaikissa moderneissa demokraattisissa valtioissa ja siinä on kyse liukuvasta asteikosta eikä binäärisestä kyllä tai ei -valinnasta. Esimerkiksi sananvapauden käyttöä rajoittava sääntely kuuluu militantin demokratian keinovalikoimaan.<sup>603</sup>

Militantti demokratia on liukuva asteikko, jolla on taipumus voimistua turvallistamisen myötä tapahtuvan politiikan intensiivistymisen mukana. Huonosti suunniteltuna tai suunnittelemattomana tämä voimistuminen voi olla demokratian itsensä kannalta haitallista ja johtaa militantin dilemman kuvaamien riskien toteutumiseen. Militantti demokratian liiallinen passiivisuus taas voi samaisessa tilanteessa johtaa suvaitsevaisuuden dilemman toteutumiseen. Kyse on lopulta tasapainon löytämisestä, mikä tapahtuu suurimmaksi osaksi poliittisten prosessien kautta. Oikeudella on tästä huolimatta myös rooli rajojen asettajana, mitkä estävät tai ainakin hidastavat impulsiivisia reaktioita turvallisuusuhkiin, niin objektiivisessä kuin subjektiivisessä ulottuvuudessa havaittuihin.

Militantti demokratian ajatukset ovat sovellettavissa myös oikeusvaltion itsepuolustukseen etenkin militantin dilemman osalta. Mitä aggressiivisemmin

---

<sup>600</sup> Issacharoff 2007: 1467.

<sup>601</sup> Invernizzi Accetti & Zuckerman 2017: 183–184.

<sup>602</sup> Bayer ja muut 2019: 61.

<sup>603</sup> Ks. Loewenstein 1937b: 749.

oikeusvaltio puolustaa itseään ulkoisia ja sisäisiä uhkia vastaan, sitä enemmän se joutuu rajoittamaan omia peruselementtejään, etenkin perus- ja ihmisoikeuksien osalta. Pitäytyen Lagerspetzin hyödyllisessä oikeusvaltion tasojen ajatuksessa, riskinä on se, että oikeusvaltio joutuu laskeutumaan alemmille tasoille, vakavimmassa tapauksessa aina minimaalin oikeusvaltion tasolle. Tällaisessa hypoteettisessa tilanteessa olisi todellakin syytä olla huolissaan oikeusvaltion kehityksestä, mutta oikeusvaltion itsetuhosta voidaan puhua vasta siinä vaiheessa, kun pidetään mahdollisena sitä, että oikeusvaltio lakkaa olemasta kokonaan. Käytännössä tämä tarkoittaisi julkisen vallan lainalaisuuden heikkenemistä siihen pisteeseen, ettei olisi enää asianmukaista puhua oikeusvaltiosta.

Tiedusteluun liittyvä itsepuolustus on uudelleen punninta -puolustusta, johon ei sisälly riskiä äkkinäisistä muutoksista oikeusvaltion tilassa, mutta joka voi olla signaali yleisemmästä turvallisuuden intensiivistymisen trendistä, joka johtaessaan uusiin, samankaltaisiin rajoituksiin voi johtaa oikeusvaltion tilan selvään heikkenemiseen ja putoamiseen alemmalle oikeusvaltion tasolle. Tiedustelun kohdalla ei varsinaisesti näytä olevan kyse siitä, vaikkakin tiedustelulainsäädännön säätämishetkellä sisältyi merkillepantavaa turvallisempaa puhetta.<sup>604</sup> Tiedustelulainsäädännön kolikon toisena puolena on tiedustelun demokratisoitumiskehitys ja siihen kuuluva tiedustelun oikeudellistuminen, jotka tekevät tiedustelun näkyväksi demokraattisessa yhteiskunnassa ja rajaavat tiedustelun toimivaltuudet ja menettelmät. Sääntelyyn kuuluu myös olennaisena osana tiedustelun valvontajärjestelmän rakentaminen ja kehittäminen. Luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan kohdistunut rajoitus on joka tapauksessa huomionarvoinen ja tärkeässä roolissa tulevaa kehitystä arvioitaessa. Verrattuna esimerkiksi poikkeuslain käyttöön, tiedustelun kohdalla toteutettu uudelleen punninta -puolustus oli oikeusvaltion ja perus- ja ihmisoikeuksien tilan kannalta selkeämpi vaihtoehto. Ajatuksena uudelleen punninta -puolustuksen taustalla on se, että turvallisuuden ja vapauden välinen vaaka on mennyt epätasapainoon turvallisuusympäristön muuttumisen vuoksi. Tässä tapauksessa tiedustelulainsäädännön avulla vaaka palautettiin tasaan. Argumentointi sen osalta, oliko tilanne todella tämän kuvauksen mukainen ei kuulu tämän tutkimuksen piiriin, vaan kyse on puhtaasti poliittisesta asiasta.

---

<sup>604</sup> Ks. esimerkiksi turvallisuusympäristön muuttumista koskevat arvioinnit, Puolustusministeriö 2015, s. 18–22; Sisäministeriö 2017, s. 23–25.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen lähtökohtana oli selvittää tiedustelun legitimitetin oikeudellisia kriteereitä demokraattisessa oikeusvaltiossa, perustuen oletamaan tiedustelun lähtökohtaisesta epäyhteensopivuudesta vapaan demokratian ja oikeusvaltion arvojen kanssa. Edeten tästä asetelmasta tutkimuksessa selvitettiin myös Suomen voimassa olevan tiedustelulainsäädännön sisältöä turvallisuuden ja vapauden punninnan näkökulmasta etsien vastausta siihen, miten tiedustelulainsäädäntö turvaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen tiedustelutoiminnassa ja miten se sovittaa oikeusvaltiolliset vaatimukset tiedustelutoiminnan kanssa.

Olen päätenyt toteamaan turvallisuuden ja vapauden olevan erillisiä arvoja, joilla on demokraattisessa oikeusvaltiossa samanaikaisesti jännitteinen ja toisiaan täydentävä suhde. Vapaus rajoittaa hallinnon valtaa, jota turvallisuus, ja etenkin kansallisen turvallisuus, kasvattavat. Turvallisuuden suojausintresseihin vapaassa demokraattisessa oikeusvaltiossa sisältyy kuitenkin myös demokraattisen järjestelmän arvot ja perus- ja ihmisoikeudet, mikä tarkoittaa, että turvallisuuden ja vapauden suhteessa ei ole kyse nollasummamelistä. Ajattelumalli, jossa turvallisuus edustaa ”kovaa realismia” ja perus- ja ihmisoikeudet ”pehmeää idealismia” on vaarallinen oikeusvaltion kannalta. Kyseinen ajattelutapa jättää huomioimatta turvallisuuden ja vapauden välisen suhteen symbioottisen puolen, keskittyen täysin niiden välisen suhteen adversiaaliseen puoleen.

Turvallisuus on kollektiivinen intressi ja kansallisen turvallisuuden muodossa lähtökohtaisesti epämääräinen sellainen. Kansallisen turvallisuuden käsitteen juuret ovat politiikassa, mutta Suomessa tiedustelulainsäädäntö ja siihen liittynyt PL 10 §:n muutos loi käsitteelle myös oikeudellisen ulottuvuuden kansallisen oikeusjärjestelmän puitteissa. Rajoitusperusteena yksilön oikeuksiin kansallinen turvallisuus on ollut paikannettavissa EIS:sta ja muista ihmisoikeusasiakirjoista jo aikaisemmin. Tutkimuksessa havaitsin, että kansallisen turvallisuuden käsitteen uusi oikeudellinen ulottuvuus asettaa sille oikeudelliselle kielelle ominaisia vaatimuksia tarkkuudesta ja täsmällisyydestä. Näitä vaatimuksia ei todennäköisesti ole mahdollista täysin täyttää käsitteen vahvasta poliittisesta perustasta johtuen. Kansallisella turvallisuudella on myös suora kytkös valtaan, sillä sen epämääräinen luonne antaa hallinnolle mahdollisuuden muotoilla sitä oman agendansa ja tarpeidensa mukaan. Tämä on tyypillistä poliittisille käsitteille, mutta äärimmäisen ongelmallista oikeudellisille käsitteille oikeusvaltiossa. Kansallisen turvallisuuden käsitteen oikeudellinen ulottuvuus kaippaa tutkimuksen valossa vielä lisää tarkennusta.

Tiedustelun valvonta on keskiössä sovitettaessa tiedustelua ja oikeusvaltiota yhteen. Tiedustelun demokratisoitusprosessi on monivaiheinen ja se etenee tai on edennyt eri valtioissa eri tavoin, mutta sen päämääränä on tiedustelun tuominen demokraattisen kontrollin piiriin. Demokratisoitumisesta puhutaan useimmiten niin sanottujen uusien demokratioiden yhteydessä, mutta tutkimuksessa tuodaan esille demokratisoitumisen prosessin jatkuvuutta. Kyse ei ole lineaarisesta prosessista ja myös askeleet taaksepäin ovat mahdollisia. Niinpä vakiintuneidenkin demokratioiden on jatkuvasti säilytettävä kontrolli tiedustelupalveluistaan. Ilman lakiin kirjattuja tiedusteluvaltuuksia tiedustelupalvelut joko toimivat epädemokraattisen harkintavallan ja salaisuuden avulla tai tiedustelutoiminnassa harjoitetaan itsekontrollia ja pitäydytään puuttuvan lakisääteisen toimivallan jättämällä, hyvin rajatulla toiminnan alueella. Ei-demokraattisissa valtioissa ja uusissa demokratioissa on yleensä kyse ensimmäisestä vaihtoehdosta, vakaisissa vakiintuneissa demokratioissa taas jälkimmäisestä.

Tiedustelun oikeudellistuminen, eli tiedustelun tuominen lainsäädännön alaisuuteen, on keskeinen osa demokratisoitumisen prosessia. Siihen kuuluu olennaisesti tiedustelun valvontajärjestelmän lakiperustan luominen. Hyvä tiedustelun valvontajärjestelmä rakentuu useammasta osasta. Se, mitä olen kutsunut tässä tutkimuksessa valvonnan ekosfääriksi kuvaa sitä, että kaikki tiedustelun hallintaan kuuluvat osat ovat vuorovaikutuksessa toisiinsa. Niiden yhteistyön toimiessa ja valvonnan kattaessa kaikki keskeiset osa-alueet valvonnan ekosfääri on tasapainoisessa ja hyvinvoivassa tilassa, kun taas jonkin hallinnan osa-alueen heikkeneminen johtaa koko hallinnan kokonaisuuden heikkenemiseen. Tiedustelu on kytköksissä myös valtaan demokraattisessa oikeusvaltiossa. Se keskittää valtaa toimeenpanovallalle tietokontrollin muodossa ja valvontaelimien näkökulmasta niiden tiedonsaantioikeudet ovat olennainen työkalu tietotasapainon saavuttamiseksi.

Valvonnan keskeiset osa-alueet ovat laillisuusvalvonta, parlamentaarinen valvonta ja sisäinen valvonta (kontrolli). Myös ennakkokontrolli ja jälkikäteinen valvonta ja oikeusturvatakeet ovat osa kokonaisuutta, jota tutkimuksessa kutsun tiedustelun hallinnaksi. Tiedustelun ulkoinen valvonta rakentuu Suomessa tiedusteluvalvontavaltuutetun laillisuusvalvonnasta ja tiedusteluvalvontavaliokunnan parlamentaarisesta valvonnasta. Havaintoni on, että ulkoisessa valvonnassa valvontaelimen tasapainoinen mandaatti ja laajat resurssit eivät ole tehokkaan valvonnan ainoita takeita, ja lainsäädäntö yksinään ei turvaa tehokasta valvontaa. Siinä missä puhutaan tiedustelukulttuurista, voikin olla aiheellista puhua myös tiedustelun valvontakulttuurista. Valvonnassa asiantuntijaelimet ovat yleensä vakaampia kuin parlamentaariset valvontaelimet, jotka ovat aina riippuvaisia vaalisyklistä ja jossain määrin politiikan voimasuhteista. Parlamentaarisilla

valvontaelimillä on etuna niiden asemasta seuraava luontainen suora legitimizeetti verrattuna asiantuntijaelimiin. Erillisen poliisipartiovalvontaan kykenevän asiantuntijavalvontaelimen suorittaman laillisuusvalvonnan ja palonsammutusvalvontaan nojaavan parlamentaarisen valvonnan kokonaisuus muodostaa tutkimuksen analyysin perusteella hyvät edellytykset tehokkaalle ulkoiselle valvonnalle, ainakin valvonnan tämänhetkisen kriteeristön valossa.

Kansainvälinen tiedusteluyhteistyö muodostaa erityisen haasteen valvonnalle ja monet sitä ohjaavat periaatteet, tiedonvaihdon luottamusperiaate etusijalla, ovat peräisin tiedusteluyhteisöstä eivätkä lainsäätäjältä. Tämä tarkoittaa sitä, että niiden ensisijainen päämäärä on tiedusteluyhteistyön tehostaminen ja keskinäisen luottamuksen säilyttäminen perus- ja ihmisoikeuksien suojaamisen tai toiminnan läpinäkyvyyden lisäämisen sijaan. Kansainväliseen tiedusteluyhteistyöhön sisältyykin ongelmia demokratian ja oikeusvaltion keskeisiin arvoihin lukeutuvien läpinäkyvyyden ja vastuullisuuden kannalta. Kansainvälisten valvontamekanismien ollessa vielä kehittymättömiä, vastuu ongelmasta siirtyy kansalliselle tasolle. Tältä osin valvonta nojaa vielä paljolti jälkikäteiseen väärinkäytöksien paljastumiseen *whistleblowereiden* ja median toiminnan kautta. Tätä tilaa ei voi pitää suotuisana perus- ja ihmisoikeuksien kannalta ja tiedusteluyhteistyön valvonta onkin selkeä kehityskohde tiedustelun valvonnassa.

Oikeusvaltion itsepuolustuksesta puhuttaessa on ensinnäkin tärkeää pitää mielessä itsepuolustuksen käsitteen antropomorfoinnin vaara. Itsepuolustusta toteuttaa aina se taho, jolla on oikeus puhua valtion puolesta ja tehdä valtiota koskevia päätöksiä. Oikeusvaltion itsepuolustuksen analyysissä havaitsin, että oikeusvaltion itsepuolustus voi toteutua eri muodoissa, jotka vaikuttavat oikeusvaltioon itseensä eri mittasuhteissa. Käyttäen oikeusvaltion tasomallia argumentaation apuvälineenä huomasin, että toisissa itsepuolustuksen muodoissa on kyse hienovaraisemmista toimista, jotka kumuloituessaan voivat heikentää oikeusvaltiota. Poikkeustoimien kaltaiset toimenpiteet taas aiheuttavat suurempia muutoksia oikeusvaltion tilaan, mutta niiden on tarkoitus olla väliaikaisia. Tiedustelulainsäädännön kohdalla on turvauduttu vähiten oikeusvaltioon vaikuttavaan arvojen uudelleen punnintaan. Kyse on kuitenkin turvallisuuden diskursseihin ja turvallistamiseen linkittyvästä kansallisen turvallisuuden kokonaisuudesta, ja tiedustelun ja kansallisen turvallisuuden oikeudellista kehitystä tuleekin seurata tarkasti, jotta kansallisen turvallisuuden hallitsematon intensiivistyminen vältetään. Oikeudelliset rajoitukset kuten perus- ja ihmisoikeudet ovat tässä tehtävässä erittäin tärkeässä roolissa. Tiedustelulainsäädäntöön liittyneen perusoikeusmuutoksen kriittikki nosti esiin turvallisuuden ja vapauden välisen suhteen adversiaalista puolta ja tasapainon säilyttämiseksi perus- ja ihmisoikeuksien täysimääräisestä

kunnioittamisesta ei voi joustaa. Yksilön suojaamiseksi ne tukevat myös oikeusvaltion integriteettiä.

Tiedustelun legitimitetin oikeudelliset kriteerit oikeusvaltiossa perustuvat tutkimuksessa tehtyjen johtopäätöksiä perusteella turvallisuuden ja vapauden välisen suhteen ymmärtämiseen, tiedustelun demokratisoitumisen prosessien toteutumiseen ja ylläpitämiseen paitsi sääntelyn, myös tiedustelu- ja valvontakulttuurin osalta, kansallisen turvallisuuden käsitteen oikeudellisen ulottuvuuden mahdollisimman täsmälliseen selvittämiseen sekä kattavaan ja uskottavaan tiedustelun valvontaan. Tiedustelun legitimitetti kytkeytyy läheisesti oikeusvaltion käsitteeseen tiedustelun ollessa yksi oikeusvaltion itsepuolustuksen muoto terrorismi ja muita kansallisen turvallisuuden uhkia vastaan. Oikeusvaltion itsepuolustus sisältää tasoja ja vaikka oikeusvaltion itsetuhon riski on tunnustettava, kyse ei ole automaattisesta itsepuolustuksen seurauksesta. Suomen voimassa oleva tiedustelulainsäädäntö vastaa muiden länsimaisten demokratioiden tiedustelulainsäädännön asettamaa standardia, sisältäen muun muassa tarvittavat palomuurisäännökset ja tiedustelun oikeusperiaatteet, jotka vahvistavat perus- ja ihmisoikeuksien huomioimista tiedustelutoiminnassa. Myös Suomen tiedustelun valvontajärjestelmä on laajuudessaan riittävä, joskin sen toimivuuden arviointi edellyttää konkreettisen valvontatoiminnan karttumista.

Tässä tutkimuksessa en ole argumentoinut erillisen tiedusteluoikeuden tutkimusalan tarpeellisuudesta, mutta on selkeää, että samalla kun tiedustelun akateeminen tutkimus Suomessa alkaa toivon mukaan kasvaa ja kehittyä tiedustelulainsäädännön ja sen tuoman huomion myötä, oikeustieteellisen tutkimuksen on oltava tässä kehityksessä mukana. Tiedustelun kytkös valtiosääntöoikeuteen on selkeä ja perus- ja ihmisoikeuksien kannalta olennainen. Niinpä tiedusteluoikeus esimerkiksi poliisioikeuteen rinnastettavana kokonaisuutena olisikin läheisesti liitoksissa valtiosääntöoikeuteen.



## Lähteet

- Aarnio, A. (1978). *Mitä lainoppi on?* Helsinki: Tammi.
- Aarnio, A. (1989). *Laintulkinnan teoria*. Porvoo–Helsinki–Juva: WSOY.
- Aarnio, A. (2002). Oikeusvaltio – tuomarivaltio? Teoksessa A. Aarnio & T. Uusitupa (Toim.). *Oikeusvaltio*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus. 1–12.
- Aarnio, A. (2006). *Tulkinnan taito - ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta*. Helsinki: WSOY.
- Alexy, R. (2002). *A Theory of Constitutional Rights*. Kääntänyt J. Rivers. New York : Oxford University Press. [alkuperäinen julkaisuvuosi 1986].
- Andregg, M. & Gill, P. (2014). Comparing the Democratization of Intelligence. *Intelligence and National Security* 29: 4, 487–497.
- Barak, A. (2008). Human rights in times of terror: a judicial point of view. *Legal Studies* 28: 4, 493–505.
- Bayer, J., Bitiukova, N., Bard, P., Szakácks, J., Alemanno, A. & Uszkiewicz, E. (2019). *Disinformation and propaganda – impact on the functioning of the rule of law in the EU and its member states*. European Parliament Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs.
- Bingham, T. (2011). *The Rule of Law*. Lontoo: Penguin Books.
- Bobbio, N. (1990). *Liberalism and democracy*. Lontoo: Verso.
- Boraz, S. & Bruneau, T. (2006). Reforming Intelligence: Democracy and Effectiveness. *Journal of Democracy* 17: 3, 28–42.
- Born, H. & Johnson, L. (2005). Balancing Operational Efficiency and Democratic Legitimacy. Teoksessa H. Born, L. Johnson & I. Leigh (Toim.). *Who’s Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*. Potomac Books. 225–240.
- Brandeis, L. & Warren, S. (1890). The Right to Privacy. *Harvard Law Review* 4: 5, 193–220.
- Bruneau, T. (2001). Controlling Intelligence in New Democracies. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 14: 3, 323–341.
- Bruneau, T. & Matei, F. C. (2008). Towards a New Conceptualization of Democratization and Civil-Military Relations. *Democratization* 15: 5, 909–929.
- Brusiin, O. (1938). *Tuomarin harkinta normin puuttuessa*. Vammala: Akateemisten kirjakauppa.
- Bruun, K. (2016). Turvallisuus perus- ja ihmisoikeutena. *Oikeus* 45: 2, 245–259.

- Butterfield, H. (1965). *The Historic State-Systems*. British Committee for the Theory of International Politics (julkaisematon).
- Buzan, B. (1991). *People, States and Fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*. 2. p. New York–Lontoo–Sydney–Tokio: Harvester Wheatsheaf.
- Buzan, B., Wæver, O. & de Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder–Lontoo: Lynne Rienner.
- Böckenförde, E-W. (1991). *Staat, Verfassung, Demokratie: Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Cameron, I. (2000). *National Security and the European Convention on Human Rights*. Uppsala: Iustus Förlag.
- Cameron, I. (2019). *The Problem of Oversight*. Teoksessa J-H. Dietrich & S. Sule (Toim.). *Intelligence Law and Policies in Europe: A Handbook*. Hart. (työvedos)
- Caparini, M. (2016). *Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States*. Teoksessa H. Born (Toim.). *Democratic Control of Intelligence Services*. Routledge. 3–24.
- Capoccia, G. (2013). *Militant democracy: The institutional bases of democratic self-preservation*. *Annual Review of Law and Social Science* 9, 207–226.
- Caporaso, J. (2000). *Changes in the Westphalian Order: Territory, Public Authority, and Sovereignty*. *International studies review*.
- Cayford, M., Pieters, W. & Hijzen, C. (2018). *Plots, murders, and money: oversight bodies evaluating the effectiveness of surveillance technology*. *Intelligence and National Security* 33: 7, 999–1021.
- Civiletti, B. (1980). *Intelligence Gathering and the Law: Conflict or Compatibility*. *Fordham Law Review* 48, 883–906.
- Clarke, C. (2014). *Is the Foreign Intelligence Surveillance Court Really a Rubber Stamp? Ex Parte Proceedings and the FISC Win Rate*. *Stanford Law Review Online* 66, 125–133.
- Colton, D. E. (1988). *Speaking Truth to Power: Intelligence Oversight in an Imperfect World*. *University of Pennsylvania Review* 137, 571–613.
- Conrad, S. (1989). *The History of Military Intelligence*. U.S. Army War College, Carlisle Barracks.
- Dahl, R. (1957). *The concept of power*. *Behavioral science* 2: 3, 201–215.
- Dahl, R. (1998). *On Democracy*. New Haven–Lontoo: Yale University Press.
- Demarest, G. (1996). *Espionage in International Law*. *Denver Journal of International Law & Policy* 24: 2–3, 321–348.

Diffie, W. & Landau, S. E. (2007). *Privacy on the Line: The Politics of Wiretapping and Encryption*. Cambridge–Lontoo: MIT Press.

Drinóczi, T. & Biń-Kacała, A. (2018). Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland. *German Law Journal* 20, 1140–1166.

Ducci, S. (2009). Italian Parliamentary Intelligence Oversight Committee: An analysis in the light of international legal standards and best practices. RIEAS Research paper No. 138.

Dufva, M., Solovjew-Wartiovaara, A. & Vataja, K. (2022). Ennakointia Venäjän hyökkäyssodan vaikutuksista. Sitra. <https://www.sitra.fi/julkaisut/ennakointia-venajan-hyokkayssodan-vaikutuksista/> [haettu 7.10.2024].

Dworkin, R. (1977a). *Taking Rights Seriously*. Lontoo: Duckworth.

Dworkin, R. (1977b). *Taking Rights Seriously*. Cambridge: Harvard University Press.

Edelson, C. (2013). *Emergency Presidential Power: From the Drafting of the Constitution to the War on Terror*. Madison: University of Wisconsin Press.

Eduskunnan kanslia (2017). *Tiedustelun parlamentaarinen valvonta -työryhmän mietintö*. Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2017. [https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/ekj\\_1+2017.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/ekj_1+2017.pdf) [haettu 23.5.2024].

Emerson, T. (2019). Control of the Intelligence Agencies. *Detroit College of Law Review* 4, 1205–1208.

Emery, H. (1915). What is Realpolitik? *The International Journal of Ethics*, 448–468.

Eriksson, G. (2018). A theoretical reframing of the intelligence-policy relation. *Intelligence and National Security* 33: 4, 553–561.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (2013). National security and European case-law. European Court of Human Rights Research Division. <https://rm.coe.int/168067d214> [haettu 7.10.2024].

Euroopan komissio (2015a). Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Euroopan turvallisuusagenda. COM (2015) 185 lopullinen, 28.4.2015.

Euroopan komissio (2015b). Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Euroopan muuttoliikeagenda. COM (2015) 240 lopullinen, 13.5.2015.

Euroopan parlamentti. Päätöslauselma (P7\_TA(2014)0230) 12.3.2014. European Parliament resolution on the US NSA surveillance programme, surveillance bodies in various Member States and their impact on EU citizen's fundamental rights and on transatlantic cooperation in Justice and Home Affairs.

- Farson, S. (2000). Parliament and its servants: Their role in scrutinizing Canadian intelligence. *Intelligence and National Security* 15: 2, 225–258.
- Finan, C. (2007). *From the Palmer Raids to the Patriot Act*. Boston: Beacon Press.
- Fingar, T. (2011). *Reducing Uncertainty: Intelligence Analysis and National Security*. Stanford: Stanford University Press.
- Finnegan, J. P. (1998). *Military Intelligence*. Center of Military History, United States Army.
- Forsberg, T. & Pesu, M. (2016). The “Finlandisation” of Finland: The Ideal Type, the Historical Model, and the Lessons Learnt. *Diplomacy and Statecraft* 27: 3, 473–495.
- Frändberg, Å. (1996). Begreppet rättstat. *Rättstaten - rätt, politik, moral* 31, 20–41.
- FRA (2015). Surveillance by intelligence services: fundamental right safeguards and remedies in the EU. Volume I: Mapping Member States’ legal frameworks. European Union Agency for Fundamental Rights. [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2015-surveillance-intelligence-services-voi-1\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2015-surveillance-intelligence-services-voi-1_en.pdf) [haettu 7.10.2024].
- FRA (2017). Surveillance by intelligence services: fundamental right safeguards and remedies in the EU. Volume II: field perspectives and legal update. European Union Agency for Fundamental Rights. [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2017-surveillance-intelligence-services-vol-2\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-surveillance-intelligence-services-vol-2_en.pdf) [haettu 22.5.2024].
- FRA (2023). Surveillance by intelligence services: fundamental right safeguards and remedies in the EU – 2023 update. European Union Agency for Fundamental Rights. <https://fra.europa.eu/en/publication/2023/surveillance-update> [haettu 7.10.2024].
- Gill, P. (2005). The Politicization of Intelligence: Lessons from the Invasion of Iraq. Teoksessa H. Born, L. Johnson & I. Leigh (Toim.). *Who’s Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*. Potomac Books. 12–33.
- Gill, P. (2012). Intelligence, Threat, Risk and the Challenge of Oversight. *Intelligence and National Security* 27: 2, 206–222.
- Gill, P. (2018). The way ahead in explaining intelligence organization and process. *Intelligence and National Security* 35: 4, 574–586.
- Gill, P. (2020). Of intelligence oversight and the challenge of surveillance corporatism. *Intelligence and National Security* 35: 7, 970–989.
- Gill, P. & Phythian, M. (2012). Intelligence Studies: some thoughts on the state of the art. *Annals of the University of Bucharest / Political science series* 14: 1, 5–17.

- Hadjimatheou, K. (2013). *Surveille deliverable 4.4. Ethics and surveillance in authoritarian and liberal states*. Surveille: Surveillance: Ethical Issues, Legal Limitations, and Efficiency Collaborative Project.
- Hakapää, K. (2010). *Uusi kansainvälinen oikeus*. Helsinki: Talentum.
- Halawi, L. (2021). The Role of the Internet in Intelligence Gathering and Spreading Propaganda. *Issues in Information Systems* 22: 2, 231–238.
- Hallberg, P. (2004). *The Rule of law = Oikeusvaltio*. Helsinki: Edita.
- Hallberg, P. (2013). Puheenvuoro oikeusvaltiosta: kehityskulkuja Suomessa ja ulkomailla. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K. & Viljanen, V-P. (2011). *Perusoikeudet*. Helsinki: WSOYpro.
- Hankilanoja, A. (2014). *Poliisin salainen tiedonhankinta*. Helsinki: Talentum.
- Harrikari, T. & Lindroos-Hovinheimo, S. (2013). Turvallistaminen – oikeutta, politiikkaa vai mitä? *Oikeus* 42: 1, 1–3.
- Hegel, G. W. H. (1994). *Oikeusfilosofian pääpiirteet, eli, luonnonoikeuden ja valtiotieteen perusteet*. Kääntänyt M. Wahlberg. Oulu: Pohjoinen. [Alkuperäinen julkaisu vuosi 1820].
- Hegemann, H. (2018). Toward ‘normal’ politics? Security, parliaments and the politicisation of intelligence oversight in the German Bundestag. *The British Journal of Politics and International Relations* 20: 1, 175–190.
- Herbert, G. (1989). *Thomas Hobbes: The Unity of Scientific and Moral Wisdom*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Herman, M. (1996). *Intelligence power in peace and war*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Herman, M. (2002). 11 September: Legitimizing Intelligence? *International Relations* 16: 2, 227–241.
- Herman, M. (2005). Problems for Western Intelligence in the New Century. *IFS Info* 5/2005.
- Hillebrand, C. (2012). The Role of News Media in Intelligence Oversight. *Intelligence and National Security* 27: 5, 689–706.
- Hirvonen, A. (2007). Suvereeni ja päätös normin tuolla puolen: Schmitt ja Benjamin. Teoksessa K. Nuotio & H. A. Gylling (Toim.). *Oikeus ja politiikka: filosofisia esseitä*. 19–40.
- Hobbes, T. (1999). *Leviathan, eli Kirkollisen ja valtiollisen yhteiskunnan aines, muoto ja valta*. Kääntänyt T. Aho. Tampere: Vastapaino. [Alkuperäinen julkaisu vuosi 1651].

Honko, K. (2017). Kansallinen turvallisuus, ihmisoikeusvelvoitteista poikkeaminen sekä velvoitteiden rajoittaminen Euroopan muuttuvassa turvallisuusympäristössä. *Oikeustiede – Jurisprudentia L:2017*, 5–83.

Husa, J. (2010). Valkoista yksisarvista pyydystämässä vai mörköä paossa - oikeaa oikeusvertailua? *Lakimies* 108: 5, 700–718.

Husa, J. (2013). *Oikeusvertailu: teoria ja metodologia*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Husa, J. & Pohjolainen, T. (2009). *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkisoikeuteen*. 2. uud. p. Helsinki: Talentum.

Höffe, O. (2015). *Thomas Hobbes*. Kääntänyt N. Walker. New York: State University of New York Press.

Ibrahimsadeh, S., Hussain, I., Reyes, B. L., Kniep, R., Tréguer, F., Mc Cluskey, E. & Aradau, C. (2024). *Timeline of Intelligence Scandals*. GUARDINT. <https://guardint.org/timeline-of-intelligence-scandals/> [haettu 23.5.2024].

Ihmisoikeusneuvosto (2012). Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism. RES/19/19. GE.A/HRC/16/51 final resolution.

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

Invernizzi Accetti, C. & Zuckerman, I. (2017). What's Wrong with Militant Democracy? *Political Studies* 65: 1, 182–199.

Issacharoff, S. (2007). Fragile democracies. *Harvard Law Review* 120: 6, 1405–1467.

Johnson, L. (2003). Preface to a Theory of Strategic Intelligence. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 16: 4, 638–663.

Johnson, L. (2014). Intelligence shocks, media coverage, and congressional accountability. *Journal of Intelligence History* 13: 1, 1–21.

Jordan, A. & Taylor, W. (1981). *American National Security: Policy and Process*. Baltimore: Johns Hopkins Press.

Jyränki, A. (1989). *Lakien laki*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Jyränki, A. (2001). Montesquieu. Teoksessa J. Tontti, K. Mäkelä & H. Gylling (Toim.). *Filosofien oikeus I*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Jyränki, A. (2002). Oikeusvaltio ja demokratia. Teoksessa A. Aarnio & T. Uusitupa (Toim.). *Oikeusvaltio*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus. 13–26.

Jyränki, A. (2003). Valta ja vapaus: valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Helsinki: Talentum.

- Jyränki, A. (2014). *Kansa kahtia, henki halpaa: oikeus sisällissodan Suomessa?* Helsinki: Art House.
- Jyränki, A. & Husa, J. (2012). *Valtiosääntöoikeus*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Kekkonen, J. (1996). *Kriisit, valta ja oikeus*. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.
- Kekkonen, J. (2016). *Kun aseet puhuvat: poliittinen väkivalta Espanjan ja Suomen sisällissodissa*. Helsinki: Art House.
- Kelemen, D. & Pech, L. (2019). The Uses and Abuses of Constitutional Pluralism: Undermining the Rule of Law in the Name of Constitutional Identity in Hungary and Poland. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 21, 59–74.
- Kelsen, H. (2005). *Pure theory of law*. Kääntänyt M. Knight. Union: Lawbook Exchange. [alkuperäinen julkaisuvuosi 1967].
- Kent, S. (1966). *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton: Princeton University Pres.
- Kiehelä, H. & Hakonen, K. (1994). *Rikostorjunnan perusteet*. Poliisin oppikirjasarja. Helsinki: Sisäministeriö, poliisiosasto.
- Kissinger, H. (2017). *A World Restored: Metternich, Castlereagh, and the Problems of Peace, 1812-22*. Friedland Books. [Alkuperäinen julkaisuvuosi 1957].
- KM 1992:3. Perusoikeuskomitean mietintö.
- Kniep, R., Ewert, L., Reyes, B. L., Tréguer, F., Mc Cluskey, E. & Aradau, C. (2024). Towards democratic intelligence oversight: limits, practices, struggles. *Review of International Studies* 50: 1, 209–229.
- Koh, H. (1988). Why the President (Almost) Always Wins in Foreign Affairs: Lessons of the Iran-Contra Affair. *The Yale Law Journal* 97: 7, 1255–1342.
- Koivula, T. (2020). Tiedustelusta – enemmän ja laadukkaammin. Teoksessa T. Koivula (Toim.). *Suomalaisen tiedustelukulttuurin jäljillä*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu. 1–8.
- Koskenniemi, M. (2022). Mistä oikeustieteessä on kysymys? *Lakimies* 120: 7–8, 1016–1030.
- Kuus, M. (2002). Sovereignty for security? The discourse of sovereignty in Estonia. *Political Geography* 21: 3, 393–412.
- Lagerspetz, E. (2002). Oikeusvaltion itsepuolustus ja itsetuho. Teoksessa A. Aarnio & T. Uusitupa (Toim.). *Oikeusvaltio*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus. 39–60.
- Lahti, A. (1997). *Poliisi ja joukkojenhallinta*. Poliisin oppikirjat. Helsinki: Sisäministeriö, poliisiosasto.

- Lavapuro, J., Ojanen, T. & Scheinin, M. (2011). Rights-based constitutionalism in Finland and the development of pluralist constitutional review. *International Journal of Constitutional Law* 9: 2, 505–531.
- Leffler, M. (1984). The American Conception of National Security and the Beginnings of the Cold War, 1945-48. *The American Historical Review* 89: 2, 346–381.
- Leigh, I. (2005). More Closely Watching the Spies: Three Decades of Experiences. Teoksessa H. Born, L. Johnson & I. Leigh (Toim.). *Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*. Potomac Books. 3–11.
- Leigh, I. (2007). The accountability of security and intelligence services. Teoksessa L. Johnson (Toim.). *Handbook of Intelligence Studies*. 67–81.
- Leskinen, M. (2022). De lege ferenda -tutkimuksesta metodina ja tieteenä. *Lakimies* 120: 7–8, 1158–1185.
- Lindroos-Hovinheimo, S. (2014). *Oikeuden rajoilla*. Helsinki: Forum Iuris.
- Lindstedt, J. (2007). Turvallisuus, kontrollipolitiikka ja laillisuusvalvonta. *Lakimies* 105: 7–8, 1006–1037.
- Lindstedt, J. (2019). ”Sotaväen rikoslaista pärinää” - sota-ajan oikeusministeri Oskari Lehtosen näkemysten tarkastelua. *Lakimies* 117: 2, 169–191.
- Linna, T. (1987). *Ulosottorealisoinnista de lege ferenda*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Lippmann, W. (1943). *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*. Hamish Hamilton.
- Loewenstein, K. (1937a). Militant Democracy and Fundamental Rights I. *The American Political Science Review* 31: 3, 417–432.
- Loewenstein, K. (1937b). Militant Democracy and Fundamental Rights II. *The American Political Science Review* 31: 4, 638–658.
- Lohse, M. (2012). *Terrorismirikoksen valmistelu ja edistäminen*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Lohse, M. (2013). Turvallistaminenko oikeutta? *Oikeus* 42: 3, 346–350.
- Lohse, M. & Viitanen, V. (2019). *Johdatus tiedusteluun*. Helsinki: Alma Talent.
- Lonka, H., Laitinen, K., Keinänen, A., Wähä, S., Huhtinen, A-M. & Paasonen, J. (2020). *Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointi*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:28.
- Lonka, H. & Linnell, J. (2015). Strategiasta käytäntöön: Suomi kyberlainsäädäntöä kehittämässä. *Oikeus* 44: 2, 202–213.
- Lumirinne, I. & Virta, S. (2011). Turvallisuushallinto hallintotieteen osa-alueena. Teoksessa T. Virtanen, P. Ahonen, A. Syväjärvi, P. Vartiainen, J. Vartola & J. Vuori



- (Toim.). *Suomalainen hallinnon tutkimus: mistä, mitä, minne?* Tampere: Tampere University Press. 165–187.
- Lustgarten, L. & Leigh, I. (1994). In *From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy*. Oxford: Clarendon Press.
- Luukkonen, M. (2020). Suomalainen tiedustelukulttuuri aikuisuuden kynnyksellä. Teoksessa T. Koivula (Toim.). *Suomalaisen tiedustelukulttuurin jäljillä*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu. 9–28.
- Mahkonen, S. (1997). *Oikeus yksityisyyteen*. Helsinki: WSOY Lakitieto.
- Maier, C. (1990). *Peace and Security Studies for the 1990s*. MacArthur SSRC Fellowship Program (julkaisematon).
- Makkonen, N. (2020). Kansallisen tiedustelukulttuurin käsite ja teoreettinen tausta. Teoksessa T. Koivula (Toim.). *Suomalaisen tiedustelukulttuurin jäljillä*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu. 29–56.
- Mann, S. & Ferenbok, J. (2013). New Media and the Power Politics of Surveillance in a Surveillance-Dominated World. *Surveillance & Society* 11: 1–2, 18–34.
- Marrin, S. (2007). Intelligence Analysis Theory: Explaining and Predicting Analytic Responsibilities, Intelligence and National Security. *Intelligence and National Security* 22: 6, 821–846.
- Marx, G. (1988). *Undercover: police surveillance in America*. Berkeley: University of California Press.
- Maslow, A. (1943). Theory of Human Motivation. *Psychological Review* 50: 4, 370–396.
- Matei, F. C. (2014). The Media's Role in Intelligence Democratization. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 27: 1, 73–108.
- Matei, F. C. & Bruneau, T. (2011). Policymakers and Intelligence Reform in the New Democracies. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 24: 4, 656–691.
- Matei, F. C. & de Castro Garcia, A. (2019). Transitional Justice and Intelligence Democratization. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 32: 4, 717–736.
- Matei, F. C. & Halladay, C. (2019). The Role and Purpose of Intelligence in a Democracy. *The Conduct of Intelligence in Democracies-Processes, Practices, Cultures*, 1–26.
- Mathiesen, K. (2014). Human Rights for the Digital Age. *Journal of Mass Media Ethics* 29: 1, 2–18.
- Maus, I. (1992). *Zur Aufklärung der Demokratietheorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- McCorquodale, R. (2016). Defining the International Rule of Law: Defying Gravity? *International and Comparative Law Quarterly* 65, 277–304.
- McCubbins, M. & Schwartz, T. (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols and Fire Alarms. *American Journal of Political Science* 28: 1, 165–168.
- Merikoski, V. (1941). Hallinnon mukauttaminen sota-ajan oloihin. *Lakimies* 39: 1, 721–735.
- Merikoski, V. (1974). Kansa ja kansanvalta: valtiosääntöuudistuksen lähtökohtia. Helsinki: Otava.
- Metsäranta, T. (2015). Poliisin salaiset tiedonhankintakeinot ja yksityiselämän suoja. Turku: Turun yliopisto.
- Mettälä, K. & Kurkela M. (2019). Kansainvälisen välitystuomion täytäntöönpano ja ordre public Stati-tapauksen valossa – ja 500 miljoonaa dollaria. *Defensor Legis* 100: 1, 36–43.
- Montesquieu, C-L. (1949). *The spirit of the laws*. Kääntänyt T. Nugent. New York: Hafner. [Alkuperäinen julkaisuvuosi 1748].
- Morrison, J. (2014). Intelligence in the Cold War. *Cold War History* 14: 4, 575–591.
- Muukkonen, M. (2021). Tehtävä- ja toimivallanjaosta yleisvaarallisen tartuntataudin torjunnassa. *Defensor Legis* 102: 2, 238–257.
- Mäenpää, O. (2020). *Julkinen valta ja oikeusvaltio*. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.
- Mäntylä, N. (2023). Eurooppalainen oikeusvaltio tänään ja huomenna. Teoksessa N. Mäntylä, J. Viljanen & L. Perttola (Toim.). *Tieto, valta ja vaikuttaminen oikeusvaltiossa*. Helsinki: Gaudeamus. 11–28.
- Navari, C. (2007). States and state systems: democratic, Westphalian or both? *Review of International Studies* 33: 4, 577–595.
- Neiglick, K. (2001). ”Pimeän uhka”: eli tapa yksi, pelota kymmentätuhatta. *Oikeus* 30: 4, 510–513.
- Neuvonen, R. (2014). *Yksityisyyden suoja Suomessa*. Helsinki: Helsingin Kamari Oy.
- Nieminen, L. (1999). Yksityiselämän ja perhe-elämän suoja perusoikeutena. Teoksessa L. Nieminen (Toim.). *Perusoikeudet Suomessa*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus. 107–147.
- Nieminen, L. (2004). Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus - valtiosääntöistyvä Eurooppa. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, state, and utopia*. New York: Basic Books.

Nyberg, R. (2014). Jokaisessa maassa on tiedustelu – ellei oma, niin vieras. *Kanava* 5/2014, 10–15.

Nyberg, R. (2016). Miksei Suomeen ole kehittynyt tiedustelukulttuuria, joka toisi diplomatiaan sen puuttuvan ulottuvuuden? <https://anselm.fi/miksei-suomeen-ole-kehittynyt-tiedustelukulttuuria-joka-toisi-diplomatiaan-sen-puuttuvan-ulottuvuuden/> [haettu 13.2.2014]. Alun perin Helsingin Sanomat 30.4.2016.

Nyst, C. & Falchetta, T. (2017). The Right to Privacy in a Digital Age. *Journal of Human Rights Practice* 9: 1, 104–118.

Obstfeld, M., Shambaugh, J. & Taylor, A. (2005). The Trilemma in History: Tradeoffs among Exchange Rates, Monetary Policies, and Capital Mobility. *The Review of Economics and Statistics* 87: 3, 423–438.

OECD How's Life raportti 2020. <https://www.oecd.org/wise/how-s-life-23089679.htm> [haettu 23.5.2024].

Oikeusministeriö (2016). Oikeusministeriön mietintö luottamuksellisen viestin salaisuudesta. Oikeusministeriön julkaisu 41/2016. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75538/OMML\\_41\\_2016\\_Luottamuksellisen\\_viestin\\_salaisuus\\_78.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75538/OMML_41_2016_Luottamuksellisen_viestin_salaisuus_78.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [haettu 23.5.2024].

Oikeusministeriö (2017). *Tiedustelutoiminnan valvonta*. Oikeusministeriön julkaisu 18/2017. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79758/OMML\\_18\\_2017\\_Tiedustelun\\_valvonta.pdf?sequence=1](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79758/OMML_18_2017_Tiedustelun_valvonta.pdf?sequence=1) [haettu 23.5.2024].

Ojakangas, M. (2001). Carl Schmitt: päätöksestä nomokseen. Teoksessa J. Tontti & K. Mäkelä (Toim.). *Filosofien oikeus II*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys. 89–130.

Ojanen, T. (2001). *Suomen valtiosäännön perusteita*. Helsinki: Forum Iuris.

Ojanen, T. (2004). ”Suomi on täysivaltainen tasavalta” – täysivaltaisuusarvioinnin lähtökohтия ja perusteita uuden perustuslain aikana. *Oikeustiede – Jurisprudentia XXXVIII:2004*, 389–432.

Ojanen, T. (2010). Terrorist profiling: human rights concerns. *Critical Studies on Terrorism* 3:2, 295–312.

Ojanen, T. (2014). Privacy Is More Than Just a Seven-Letter Word: The Court of Justice of the European Union Sets Constitutional Limits on Mass Surveillance. *European Constitutional Law Review* 10: 3, 528–541.

Ojanen, T. (2018). Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi, 25.10.2018.

Oliver, D. (1991). Government in the United Kingdom: the search for accountability, effectiveness and citizenship. Open University Press.

Ott, M. (2003). Partisanship and the Decline of Intelligence Oversight. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 16: 1, 69–94.

- Paasonen, J. & Widlund, J. (2023). Oikeusvaltio ja valvontavaltio: sähköisen valvonnan haasteet yksityisyydelle ja tietosuojalle. Teoksessa N. Mäntylä, J. Viljanen & L. Perttola (Toim.). *Tieto, valta ja vaikuttaminen oikeusvaltiossa*. Helsinki: Gaudeamus. 208–225.
- Peerenboom, R. (2006). A Government of Laws: Democracy, Rule of Law, and Administrative Law Reform in China. Teoksessa S. Zhao (Toim.). *Debating Political Reform in China: Rule of Law vs. Democratization*. Lontoo–New York: Routledge. 58–78.
- Peers, S. (2013). The extent of national competence as regards internal security. EP inquiry, mass surveillance - Nov. 18/2013. <https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201311/20131115ATT74514/20131115ATT74514EN.pdf> [haettu 7.10.2024].
- Pellonpää, M., Gullans, M., Pölönen, P. & Tapanila, A. (2012). *Euroopan ihmisoikeussopimus*. 5. uud. p. Helsinki: Talentum.
- Piispanen, K. (1998). Välttämätön paha. Teoksessa V-P. Viljanen & P. Länsineva (Toim.). *Perusoikeuspuheenvuoroja*. Turku: Turun yliopisto.
- Pun, D. (2017). Rethinking Espionage in the Modern Era. *Chicago Journal of International Law* 18: 1, 353–391.
- Puolustusministeriö (2015). *Suomalaisen tiedustelulainsäädännös suuntaviivoja. Tiedonhankintalokiryhmän mietintö*. [https://www.defmin.fi/files/3016/Suomalaisen\\_tiedustelulainsaadannon\\_suuntaviivoja.pdf](https://www.defmin.fi/files/3016/Suomalaisen_tiedustelulainsaadannon_suuntaviivoja.pdf) [haettu 22.5.2024].
- Puolustusministeriö (2017). *Ehdotus sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi*. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79757/PLM\\_Ehdotus%20sotilastiedustelua%20koskevaksi%20lainsaadannoksi.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79757/PLM_Ehdotus%20sotilastiedustelua%20koskevaksi%20lainsaadannoksi.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [haettu 23.5.2024].
- Pölönen, P. (1997). *Salaiset pakkokeinot*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Raab, C. (2017). Security, Privacy and Oversight. Teoksessa A. W. Neal (Toim.). *Security in a Small Nation: Scotland, Democracy, Politics*. Cambridge: Open Book Publishers. 77–102.
- Raitio, J. (2002). Euroopan unioni ja oikeusvaltio. Teoksessa A. Aarnio & T. Uusitupa (Toim.). *Oikeusvaltio*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus. 131–155.
- Raitio, J. (2017). *Oikeusvaltion ääriviivat*. Helsinki: Alma Talent.
- Raitio, J. (2019a). Huomioita jäsenvaltioiden tasa-arvosta, kansallisesta identiteetistä ja oikeusvaltioperiaatteesta. *Defensor Legis* 99: 6, 902–912.
- Raitio, J. (2019b). Oikeusvaltioperiaate, oikeusvarmuus ja koherenssi Euroopan unionin kilpailuoikeudessa. *Defensor Legis* 99: 1, 58–68.
- Raitio, J. (2022). Mitä oikeusvaltio tarkoittaa? *Helsinki Law Review* 16: 1, 18–23.

- Raitio, J. & Tuominen, T. (2020). *Euroopan unionin oikeus*. Helsinki: Alma Talent.
- Raitio, J., Rosas, A. & Pohjankoski, P. (2022). Oikeusvaltiollisuus Euroopan unionissa ja Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 39/2022. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164030/VNTEAS\\_2022\\_39.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164030/VNTEAS_2022_39.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [haettu 7.10.2024].
- Rathmell, A. (2010). Towards postmodern intelligence. *Intelligence and National Security* 17: 3, 87–104.
- Rawls, J. (1999). *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press. [alkuperäinen julkaisuvuosi 1971].
- Reiner, R. (2000). Crime and Control in Britain. *Sociology* 34: 1, 71–94.
- Rempel, R. (2004). Canada's Parliamentary Oversight of Security and Intelligence. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 17: 4, 634–654.
- Rittberger, B. & Goetz, K. (2018). Secrecy in Europe. *West European Politics* 41: 4, 825–845.
- Roberts, A. (2004). Orcon Creep: Information Sharing and the Threat to Government Accountability. *Government Information Quarterly* 21: 3, 249–267.
- Romm, J. (1993). Defining National Security: The Nonmilitary Aspects. Council on Foreign Relations.
- Rosenberg, E. (1993). Commentary: The Cold War and the Discourse of National Security. *Diplomatic History* 17: 2, 277–284.
- Ross, J. (2007). The Place of Covert Surveillance in Democratic Societies: A Comparative Study of the United States and Germany. *The American Journal of Comparative Law* 55: 3, 493–579.
- Rousseau, J-J. (2002). *The Social Contract and the First and Second Discourses*. Kääntänyt S. Dunn. New Haven–Lontoo: Yale University Press. [Alkuperäinen julkaisuvuosi 1762].
- Rubel, M. & Hossain, M. (2022). Analyze The Causes of The Russian-Ukraine War with Waltz's Three Images (Individual, Domestic Politics, International System). *Journal of Social Science* 3: 5, 1113–1121.
- Rudner, M. (2013). Cyber-Threats to Critical National Infrastructure: An Intelligence Challenge. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 26: 3, 453–481.
- Rule, J. (2007). *Privacy in peril*. New York: Oxford University Press.
- Rummens, S. & Koen, A. (2010). Defending Democracy: The Concentric Containment of Political Extremism. *Political Studies* 58, 649–665.

- Rytkölä, O. (1965). Hallinto- ja finanssioikeudessa sovellettavista normeista. *Lakimies* 63: 1, 172–185.
- Savola, P. (2014). Valtakamppailu lainvalmistelussa: Internet-operaattorit tekijänoikeuden täytäntöönpanijoina. *Oikeustiede – Jurisprudentia XLVII:2014*, 207–248.
- Scheinin, M. (2010). United Nations General Assembly report (A/HRC/14/46) of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism.
- Schmitt, C. (2004). *Legality and Legitimacy*. Kääntänyt J. Seitzer. Durham–London: Duke University Press. [alkuperäinen julkaisu vuosi 1932].
- Schmitt, C. (2005). *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Kääntänyt G. Schwab. Chicago–London: Chicago University Press. [alkuperäinen julkaisu vuosi 1922].
- Sepper, E. (2010). Democracy, Human Rights, and Intelligence Sharing. *Texas International Law Journal* 46, 151–207.
- Shapiro, K. (2008). *Carl Schmitt and the Intensification of Politics*. Plymouth: Rowman & Littlefield.
- Shelton, D. (2005). Shifting the Focus of U.S. Law from Liberty to Security. Teoksessa P. Eden & T. O'Donnell (Toim.). *September 11, 2001: a turning point in international and domestic law*. New York: Transnational Publishers. 497–532.
- Siltala, R. (2003). *Oikeustieteen tieteenteoria*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Simonen, J., Westinen, J. & Pitkänen, V. & Heikkilä, A. (2021). Luottamusta ilmassa, mutta kuinka paljon? Tutkimus eri sukupolvien luottamuksesta yhteiskunnan instituutioihin. E2 Tutkimus.
- Sisäministeriö (2017). *Siviilitiedustelulainsäädäntö. Siviilitiedustelulakityöryhmän mietintö*. Sisäministeriön julkaisu 8/2017. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79759/SM\\_08\\_2017\\_Siviilitiedustelulainsaadanto.pdf?sequence=1](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79759/SM_08_2017_Siviilitiedustelulainsaadanto.pdf?sequence=1) [haettu 22.5.2024].
- Ståhlberg, K. J. (1928). *Suomen hallinto-oikeus*. Helsinki.
- Sulmasy, G. & Yoo, J. (2007). Counterintuitive: Intelligence Cooperation and International Law. *Michigan Journal of International Law* 28: 3, 625–638.
- Supo vuosikirja 2017. [https://supo.fi/documents/38197657/40760236/2017\\_Supo\\_vuosikirja.pdf](https://supo.fi/documents/38197657/40760236/2017_Supo_vuosikirja.pdf) [haettu 23.5.2024].
- Sun Tzu (2018). *The Art of War*. Kääntänyt P. Harris. New York–Lontoo–Toronto: Everyman's Library. [alkuperäinen julkaisu n. 500 eaa.]
- Swartz, N. (2003). Information at a price: Liberty vs. security. *Information Management* 37: 3, 14–20.

Tala, J. (2001). Näkökulmia lainsäädäntötutkimukseen. *Oikeus* 30: 1, 108–115.

Teirilä, O. (2015). Small State Intelligence Dilemmas: Struggling Between Common Threat Perceptions and National Priorities. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 28: 2, 215–235.

Teirilä, O. & Nykänen, H. (2016). The Public Dimension of Intelligence Culture: The Search for Support and Legitimacy. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 29: 2, 278–298.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2019. <https://tiedusteluvalvonta.fi/documents/12994206/22784442/Tiedusteluvalvontavaltuutetun+kertomus+vuodelta+2019/60544677-62f2-04f6-1c86-a54e7b66e102/Tiedusteluvalvontavaltuutetun+kertomus+vuodelta+2019.pdf> [haettu 23.5.2024].

Tikka, M. (2004). Kenttäoikeudet: välittömät rankaisutoimet Suomen sisällissodassa 1918. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.

Tilly, C. (1985). War Making and State Making as Organized Crime. Teoksessa P. Evans & D. Rueschemeyer & T. Skocpol (Toim.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press. 169–191.

Tolonen, J. (1989). *Valtio ja oikeus: tutkimus lain käsitteestä*. Kääntänyt P. Nurminen. Turku–Porvoo: Åbo Akademis förlag.

Tolonen, J. (2002). Oikeusvaltio ja oikeustiede. Teoksessa A. Aarnio & T. Uusitupa (Toim.). *Oikeusvaltio*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus. 27–38.

Tuori, K. (1999). Yleinen järjestys ja turvallisuus – perusoikeusko? *Lakimies* 97: 6–7, 920–931.

Tuori, K. (2000). *Kriittinen oikeuspositivismi*. Helsinki: WSOY Lakitieto.

Tuori, K. (2002). Foucault'n oikeus: kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta. Helsinki: WSOY Lakitieto.

Tuori, K. (2007). *Oikeuden ratio ja voluntas*. Helsinki: Talentum.

Tuori, K. & Kotkas, T. (2016). *Sosiaalioikeus*. 5. uud. p. Helsinki: Talentum Pro.

Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta 5.12.2012. [https://www.defmin.fi/files/3023/Periaatepaatos\\_kokonaisturvallisuudesta\\_2012\\_fi.pdf](https://www.defmin.fi/files/3023/Periaatepaatos_kokonaisturvallisuudesta_2012_fi.pdf) [haettu 23.5.2024].

Valtioneuvoston periaatepäätös 24.1.2013. *Suomen kyberturvallisuusstrategia*. <https://puolustusvoimat.fi/documents/2182700/0/Kyberturvallisuusstrategia/bb56d179-9b3a-4816-806d-84c84b04da30/Kyberturvallisuusstrategia.pdf> [haettu 22.5.2024].

Van Buuren, J. (2013). From Oversight to Undersight: The Internationalization of Intelligence. *Security and Human Rights* 24, 239–252.

Van Dijk, P. & van Hoof, G. J. H. (1998). *Theory and practice of the European convention on human rights*. 3. p. Hague: Kluwer Law.

Venetsian komissio (2007). European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Report on the Democratic Oversight of the Security Services. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)016-e) [haettu 7.10.2024].

Venetsian komissio (2011). European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Report on the Rule of Law. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-e) [haettu 7.10.2024].

Venetsian komissio (2015). European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Report on the Democratic Oversight of Signals Intelligence Services. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)011-e) [haettu 7.10.2024].

Venetsian komissio (2016). European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Rule of Law Checklist. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e) [haettu 7.10.2024].

Virta, S. (1998). *Poliisi ja turvayhteiskunta*. Poliisiammattikorkeakoulu, tutkimuksia 1/1998. Helsinki: Edita.

Virta, S. (2002). Rikollisuuden ehkäisystä produktiiviseen turvallisuudenhallintaan. *Oikeus* 31: 1, 26–37.

Viljanen, J. (2003). *The European court of human rights as a developer of the general doctrines of human rights law: a study of the limitation clauses of the European Convention on human rights*. Tampere: Tampere University Press.

Viljanen, J. (2005). Euroopan ihmisoikeussopimus perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä. *Oikeustiede – Jurisprudentia XXXVIII:2005*, 461–520.

Viljanen, J. (2018). Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi, 25.10.2018.

Viljanen, J. & Heiskanen, H.-E. (2016). The European Court of Human Rights: A Guardian of Minimum Standards in the Context of Immigration. *Netherlands Quarterly of Human Rights* 34: 2, 174–193.

Von Clausewitz, C. (2007). *On War*. Kääntänyt M. Howard & P. Paret. Oxford–New York: Oxford University Press. [alkuperäinen julkaisuvuosi 1832].

Waldron, J. (2012). Safety and Security. Teoksessa E. Reed & M. Dumper (Toim.). *Civil Liberties, National Security and Prospects for Consensus: Legal, Philosophical and Religious Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press. 13–34.

Warbrick, C. (2004). The European Response to Terrorism in an Age of Human Rights. *The European Journal of International Law* 15: 5, 989–1018.



- Wegge, N. (2017). Intelligence Oversight and the Security of the State. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 30: 4, 687–700.
- Wei, P. (2006). Toward a Consultative Rule of Law Regime in China. Teoksessa S. Zhao (Toim.). *Debating Political Reform in China: Rule of Law vs. Democratization*. Lontoo–New York: Routledge. 3–40.
- Weller, G. (2000). Political Scrutiny and Control of Scandinavia’s Security and Intelligence Services. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 13: 2, 171–192.
- White, R. & Ovey, C. (2010). *The European Convention on Human Rights*. 5. p. Oxford: Oxford University Press.
- Widlund, J. (2019). En analys av de grundlagsmässiga aspekterna på Finlands underrättelsebestämmelser. *Nordiskt Administrativt Tidskrift* 1/2019.
- Widlund, J. (2020). Kansallinen turvallisuus: vapauden ehto vai rajoitus? *Oikeus* 49: 2, 134–153.
- Widlund, J. (2022). Tiedonvaihdon luottamusperiaate kansainvälisessä tiedustelu-yhteistyössä. *Lakimies* 120: 3–4, 570–595.
- Widlund, J. (2023). More Than Just Blind Guardians?: A Legal Analysis of Finnish Parliamentary Oversight of Intelligence. *Scandinavian Studies in Law* 69, 65–94.
- Widlund, J. & Paasonen, J. (2021a). Tieto, valta ja tiedustelun valvonta: tiedusteluvalvontavaltuutetun arviointia. *Oikeus* 50: 2, 186–208.
- Widlund, J. & Paasonen, J. (2021b). Kansallisen turvallisuuden käsite: oikeutta vai politiikkaa? *Edilex* 2021/44.
- Wigell, M., Mikkola, H. & Juntunen, T. (2021). Best Practices in the whole-of-society approach in countering hybrid threats. Euroopan parlamentti.
- Wills, A. (2010). Understanding Intelligence Oversight. DCAF.
- Wilsnack, R. (1980). Information Control: A Conceptual Framework for Sociological Analysis. *Urban Life* 8: 4, 467–499.
- Wolfers, A. (1952). National Security as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly* 67: 4, 481–502.
- Wright, Q. (1960). Legal Aspects of the U-2 Incident. *The American Journal of International Law* 54: 4, 836–854.
- Zeb, K. & Habibullah, I. (2017). The Ukrainian Conflict and Options for Conflict Resolution. *Journal of European Studies* 33: 1, 16–32.
- Zhao, X. (2006). Political Liberalization Without Democratization: Pan Wei’s Proposal for Political Reform. Teoksessa S. Zhao (Toim.). *Debating Political Reform in China: Rule of Law vs. Democratization*. Lontoo–New York: Routledge. 41–57.

Zweigert, K. & Kötz, H. (1994). *Introduction to Comparative Law*. Kääntänyt T. Weir. 2. uud. p. Oxford: Clarendon Press.

### **Virallislähteet**

HaVL 7/2018 vp. Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.

HaVL 42/2018 vp. Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HaVM 30/2018 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

HaVM 36/2018 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

HaVM 39/2018 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

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

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

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

HE 41/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

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

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

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

LaVL 27/2018 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta.

LaVL 31/2018 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

LaVL 32/2018 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

LiVL 26/2018 vp. Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

LiVL 27/2018 vp. Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 6/1983 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä hallituksen esityksestä rakennussuojelua koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 13/1985 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä valtion virkamieslain uudistamisesta.

PeVL 4/1987 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseen laeiksi työturvallisuuslain sekä työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain muuttamisesta sisältyvien lakiehdotusten säätämisyjärjestyksestä.

PeVL 2/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräyksien hyväksymisestä.

PeVL 3/1992 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä televiestintälainsäädännön muuttamisesta.

PeVL 2/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi tullilain ja valmisteverotuslain 21 §:n muuttamisesta.

PeVL 7/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi pakkokeinolain 5 a ja 6 luvun muuttamisesta.

PeVL 5/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi poliisilain muuttamisesta.

PeVL 26/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä radiolaiksi sekä laeiksi televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain ja yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoinnin tietoturvasta annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

PeVL 9/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä sähköisen viestinnän tietosuojalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 10/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi yksityisyyden suojasta työelämässä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 16/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen

yleissopimuksen liitteen muutosten sekä alusten ja satamarakenteiden kansainvälisen turvasäännösten hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen liitteen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta, alusrekisterilain muuttamisesta ja rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 23/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 8 §:n muuttamisesta.

PeVL 5/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitys laiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain muuttamisesta.

PeVL 66/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 67/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitys poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 55/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain 19 §:n väliaikaisesta muuttamisesta sekä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta.

PeVL 40/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta.

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

PeVL 75/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 76/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi.

laeiksi

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

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

PeVM 9/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta.

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

PNE 1/1998 vp. Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta.

PTK 172/2019 vp. Eduskunnan täysistunnon pöytäkirjan asiakohta.

PTK 173/2019 vp. Eduskunnan täysistunnon pöytäkirjan asiakohta.

PuVL 7/2016 vp. Puolustusvaliokunnan lausunto valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisesta selonteosta.

PuVL 4/2018 vp. Puolustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.

PuVL 6/2018 vp. Puolustusvaliokunnan lausunto puhemiesneuvoston ehdotuksesta eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta.

PuVL 7/2018 vp. Puolustusvaliokunnan lausunto valtioneuvoston selvityksestä Suomen osallistumisesta kansainväliseen kriisinhallintaan.

PuVL 8/2018 vp. Puolustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta.

PuVL 16/2018 vp. Puolustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

PuVM 4/2018 vp. Puolustusvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PuVM 9/2018 vp. Puolustusvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

TrVL 2/2018 vp. Tarkastusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta.

TrVL 3/2018 vp. Tarkastusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

TrVL 4/2018 vp. Tarkastusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

UaVL 3/2018 vp. Ulkoasiainvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.

UaVL 5/2018 vp. Ulkoasiainvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

UaVL 6/2018 vp. Ulkoasiainvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

VNS 5/2016 vp. Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta.

VNS 6/2016 vp. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko.

### **Kansallinen oikeuskäytäntö**

KHO 2010:31, 12.5.2010.

### **Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisut**

EOAK/289/2021, 23.11.2021.

### **Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö**

Handyside v. Yhdistynyt kuningaskunta, 7.12.1976.

Klass ja muut v. Saksa, 6.9.1978.

Malone v. Yhdistynyt kuningaskunta, 2.8.1984.

Leander v. Ruotsi, 26.3.1987.

Brogan ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, 29.11.1988.

Huvig v. Ranska, 24.4.1990.

Kruslin v. Ranska, 24.4.1990.

Esbester v. Yhdistynyt kuningaskunta, 2.4.1993 (päätös käsittelemättä jättämisestä).

Christie v. Yhdistynyt kuningaskunta, 27.6.1994 (päätös käsittelemättä jättämisestä).

Amuur v. Ranska, 25.6.1996.

Chahal v. Yhdistynyt kuningaskunta, 15.11.1996.

Van Mechelen ja muut v. Alankomaat, 23.4.1997.

Halford v. Yhdistynyt kuningaskunta, 25.6.1997.

Kopp v. Sveitsi, 25.3.1998.

Incal v. Turkki, 9.6.1998.

Osman v. Yhdistynyt kuningaskunta, 28.10.1998.

Iatridis v. Kreikka, 25.3.1999.

Rotaru v. Romania, 4.5.2000.

Segerstedt-Wiberg ja muut v. Ruotsi, 6.6.2006.

Weber ja Saravia v. Saksa, 29.6.2006 (päätös käsittelemättä jättämisestä).

Copland v. Yhdistynyt kuningaskunta, 3.4.2007.

Association for European Integration and Human Rights ja Ekimdzhev v. Bulgaria, 28.6.2007.

Liberty ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, 1.7.2008.

Iordachi ja muut v. Moldova, 10.2.2009.

Kvasnica v. Slovakia, 9.6.2009.

Kennedy v. Yhdistynyt kuningaskunta, 18.5.2010.

Konstantin Markin v. Venäjä, 22.3.2012.

Janowiec ja muut v. Venäjä, 21.10.2013.

10 Human Rights Organizations v. Yhdistynyt kuningaskunta, 20.5.2015.

Lambert ja muut v. Ranska, 5.6.2015.

Roman Zakharov v. Venäjä, 4.12.2015.

Szabó ja Vissy v. Unkari, 12.1.2016.

Baka v. Unkari, 23.6.2016.

Centrum för Rättvisa v. Ruotsi, 19.6.2018.

Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, 13.9.2018.

Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta (suuri jaosto), 25.5.2021.

Centrum för Rättvisa v. Ruotsi (suuri jaosto), 25.5.2021.

Grzęda v. Puola, 15.3.2022.

### **Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö**

Asia C-11/70 Internationale Gesellschaft, 17.12.1970.

Asia C-112/00 Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v. Itävalta, 12.6.2003.

Yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio, 3.9.2008.

Asia C-284/05 Euroopan komissio v. Suomi, 15.12.2009.

Asia C-387/05 Euroopan komissio v. Italia, 15.12.2009.

Asia C-145/09 Tsakouridis v. Land Baden-Württemberg, 23.11.2010.

Asia 615/10 Insinööritoimisto InsTiimi, 7.6.2012.

Yhdistetyt asiat C-539/10 P ja C-550/10 P Al-Aqsa v. neuvosto, 15.11.2012.

Asia C-300/11 ZZ, 4.6.2013.

Yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12 Digital Rights Ireland ja Seitlinger ja muut, 8.4.2014.

Asia C-362/14 Maximilian Schrems v. Data Protection Commissioner, 6.10.2015.

Yhdistetyt asiat C-203/15 ja C-698/15 Tele2 Sverige, 21.12.2016.

Asia C-207/16 Ministerio Fiscal, 2.10.2018.

Asia C-311/18 Data Protection Commissioner v. Facebook Ireland Ltd ja Maximilian Schrems, 16.7.2020.

Asia C-623/17 Privacy International, 6.10.2020.

Asia C-156/21 Unkari v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto, 16.2.2022.

Asia C-157/21 Puola v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto, 16.2.2022.

### **Yhdysvaltojen korkeimman oikeuden oikeuskäytäntö**

Youngstown Sheet & Tube Company v. Sawyer, 2.6.1952.

Bowers v. Hardwick, 30.6.1986.



## Liitteet

Liite 1. Selvitys väitöskirjan kirjoittajan henkilökohtaisesta työpanoksesta yhteisartikkeleissa

Widlund, J. & Paasonen, J. (2021). Kansallisen turvallisuuden käsite: oikeutta vai politiikkaa? *Edilex* 2021/44.

Artikkelia ei ole aiemmin käytetty osana väitöskirjaa. Tutkimusasetelman määrittely, aineiston kerääminen ja kokoaminen sekä artikkelin editointi on tehty yhteistyönä. Minulla on ollut pääasiallinen kirjoitusvastuu artikkelin luvuista 1, 2 ja 4. Luku 3 on kirjoitettu yhteistyönä.

Widlund, J. & Paasonen, J. (2021). Tieto, valta ja tiedustelun valvonta: tiedusteluvalvontavaltuutetun arviointia. *Oikeus* 50: 2, 186–208.

Artikkelia ei ole aiemmin käytetty osana väitöskirjaa. Tutkimusasetelman määrittely, aineiston kerääminen ja kokoaminen sekä artikkelin editointi tehty yhteistyönä. Minulla on ollut pääasiallinen kirjoitusvastuu artikkelista.

## KANSALLINEN TURVALLISUUS: VAPAUDEN EHTO VAI RAJOITUS?

**Tiivistelmä:** Tiedustelulainsäädännön myötä kansallisen turvallisuuden käsite on erittäin ajankohtainen aihe suomalaisessa oikeusajattelussa. Kansallinen turvallisuus on moniulotteinen ja vaikeasti määriteltävissä oleva käsite, jolla on kuitenkin suuri merkitys demokraattisten valtioiden tiedustelutoiminnan oikeutuksena. Tässä artikkelissa esitän oikeusteoreettisen analyysin kansallisen turvallisuuden käsitteestä. Käsitteen täsmällinen määrittely on käytännössä mahdotonta, joten sen sijaan analyysi tähtää vapauden ja turvallisuuden välisen suhteen tutkimiseen. Kansallisen turvallisuuden vuorovaikutus perus- ja ihmisoikeuksien kanssa saa muotonsa sen mukaan, pidämmekö turvallisuutta ensisijaisesti vapauden ehtona vai sitä rajoittavana kollektiivisena hyvänä. Kansallisen turvallisuuden käsitettä lähestytään artikkelissa kolmesta näkökulmasta. Funktionaalisessa analyysissä siitä erotetaan kaksi peruselementtiä, turvallisuusintressi sekä uhkat. Ihmisoikeusdoktriinin kontekstissa käsitettä tulkitaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön kautta. Lisäksi käsitteen kansainvälisen merkityksen vuoksi artikkelissa esitetään lyhyt katsaus sen muotoon Yhdysvalloissa. Lopuksi päädytään vahvistamaan tulkinta kollektiivisen turvallisuuden soveltumattomuudesta itsenäiseksi perusoikeudeksi tai edes vapauden ehdoksi sekä esitetään kollektiivisen hyvän ja yksilön vapauksien välistä punnintaa koskevia huomioita.

Asiasanat: kansallinen turvallisuus, perusoikeudet, ihmisoikeudet, tiedustelu, vapaus



### I. Tutkimuksen tausta ja tavoitteet

Kansallinen turvallisuus on moniulotteinen käsite<sup>1</sup>. Yleisellä tasolla se tarkoittaa valtion turvallisuuden ja perustuslaillisen demokratian suojelemista<sup>2</sup>. Perinteisessä, 1950-luvulla syntyneessä muodossaan tämä käsite on tarkoittanut valtion ja sen etujen puolustamista vieraiden valtioiden muodostamia uhkia vastaan. Myöhemmin käsitteen sisältö on kehittynyt kattamaan myös ei-valtiollisten toimijoiden muodostamia uhkia valtion intresseille – kuten kansainvälinen rikollisuus ja terrorismi. Lisäksi kansallisen turvallisuuden voidaan nykyään katsoa ulottuvan myös sellaisiin sisäisen turvallisuuden uhkiin, joilla on merkittävä kytkentä valtion tärkeisiin intresseihin.<sup>3</sup> Käsitteen laajuuden vuoksi tässä kirjoituksessa lähestymiskulma on rajattu ensisijaisesti kansalliseen turvallisuuteen tiedustelun kontekstissa.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, onko mahdollista osoittaa, että kansallisen turvallisuuden voimistaminen tiedustelusäätelyn avulla itse asiassa lisää vapautta sen rajoittamisen sijaan. Kysymys kytkeytyy erottamattomasti vapauden ja turvallisuuden väliseen suhteeseen. Perinteisen tulkinnan mukaisesti turvallisuus on vapaudelle rajoituksia luova

1 Cameron (2000, s. 39 viitteineen) huomauttaa, että kansallisen turvallisuuden käsitteeseen viitataan ajoittain vaihtelevin termein, kuten national safety tai state security. Tätä ilmentää myös norjalaisen Lysne II -komitean mietinnössä käytettävä termi ”rikets sikkerhet”, joka selkeästi viittaa kansallisen turvallisuuden käsitteeseen. Ks. yleisesti termeistä ja käsitteistä oikeustieteessä, Frändberg 1987, s. 84.

2 National Security and European Case-law 2013, s. 4.

3 Jordan – Taylor – Meese – Nielsen 2009, s. 5; European Parliament 2014, s. 32.

tavoite<sup>4</sup>. Myös toisenlainen tulkinta on mahdollinen: turvallisuus voidaan rajoituksen sijaan tulkita vapauden edellytyksenä. Vapauden ja turvallisuuden välinen suhde on merkityksellinen niin yksilön vapauksien kuin demokratian ja oikeusvaltionkin kannalta<sup>5</sup>. Tässä oikeusteoreettisessa kirjoituksessa lähestyn esittämäni kysymystä analysoimalla kansallisen turvallisuuden käsitettä oikeudellisena ilmiönä<sup>6</sup>. Mikäli kansallinen turvallisuus jäsentyy analyysin myötä kollektiiviseksi hyväksi vapauden ehdon sijaan, selvitan lopuksi vapauden ja turvallisuuden punnintaan liittyviä reunaehtoja.

Euroopan unionin oikeus rajautuu merkittävässä määrin tämän tutkimuksen fokuksen, kansallisen turvallisuuden käsitteen teoreettisen analyysin, ulkopuolelle. Sopimus Euroopan unionista (SEU) 4 artikla jättää valtion keskeisiin tehtäviin – mukaan lukien kansallinen turvallisuus – kytkeytyvän toimivallan jäsenvaltioille<sup>7</sup>. Tämän ei tule kuitenkaan tulkita tarkoittavan, että kansallinen turvallisuus, niin yleisesti kuin pelkästään tiedustelun kontekstiin rajattuna, ei olisi oikeudellisesti merkityksellistä unionin oikeuden kannalta. Siirryttäessä lähemmäs käytännön tasoa EU:n oikeuden merkitys päinvastoin kasvaa<sup>8</sup>. Tässä kirjoituksessa pyrkimyksenä on kuitenkin muodostaa teoreettisia lähtökohtia, mikä korostaa kansainvälisen ihmisoikeussääntelyn ja kansallisten erityispiirteiden analyysin tarpeellisuutta. Esimerkiksi punnintadoktriinin tarkastelussa EIS ja kansallisten ratkaisujen oikeusvertaileva tarkastelu ovat kansallisen turvallisuuden käsitteen teoreettisen analyysin kannalta erityisen mielenkiintoisia.

Kansallinen turvallisuus on ajankohtainen aihe. Viime vuonna päätökseen saatu tiedustelulainsäädäntöuudistus<sup>9</sup> nosti valmistelunsa aikana esiin vakavasti otettavia kysymyksiä perusoikeussuojan heikkenemisestä. Tiedustelusääntelyn toteuttamiseksi tarpeelliseksi katsotussa laajuudessa yksityisyyden suojaa (PeL 10 §) heikennettiin lisäämällä siihen uusi, luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa koskeva rajoituslauseke<sup>10</sup>. Kansallista turvallisuutta ja tiedustelua voidaankin pitää käsitteellisesti toisiinsa erottamattomasti kytkeytynei-

- 
- 4 Ks. esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisut *Leander v. Ruotsi*, 9248/81 ja *Hadjianastassiou v. Kreikka*, 12945/87.
- 5 Esimerkiksi Tuori (2014, s. 94–98) on muistuttanut, ettei oikeusvaltiota tule pitää itsestäänselvänä, vaan sen ylläpitäminen vaatii aktiivisia toimia.
- 6 Ks. Aarnio 1989, s. 49–50.
- 7 Sopimus Euroopan unionista (SEU), konsolidoitu toisinto EuVL C 202/1, 7.6.2016.
- 8 Esimerkiksi EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka luo puitteet turvallisuusteemalle unionin oikeutta tarkasteltaessa. Muun muassa kansainvälisen terrorismin torjuminen on todettu unionin tuomioistuimen (EUT) ratkaisussa yhdistetyissä asioissa C-293/12 ja C-594/12 (*Digital Rights Ireland*) unionin yleisen edun mukaiseksi tavoitteeksi. Terrorismin torjuntaa ja turvallisuutta EUT:n käytännössä koskee myös kolme Kadi-ratkaisua (yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P, T-85/09 sekä yhdistetyt asiat C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10). Tiedustelun ja yksityisyyden suojan kannalta keskeistä EUT:n käytäntöä sisältäviä edellä mainittuja *Digital Rights* -ratkaisun lisäksi asiaan C-362/14 (*Schrems*) ja yhdistettyihin asioihin C-203/15 ja C-698/15 (*Tele2 Sverige* ja *Watson*). Tuoreeseen EUT:n käytäntöön lukeutuu myös asia C-311/18 (ns. *Schrems II*), josta julkisasiamiehen ratkaisuehdotus julkaistiin 19.12.2019.
- 9 Tiedustelulainsäädäntöuudistuksen luoma tiedustelutoiminnan kokonaisuus sisältää siviilitiedustelun ja sotilastiedustelun kokonaisuudet sekä niitä varten luodun valvontajärjestelmän. Uudistuksen keskeisintä sisältöä ovat laki sotilastiedustelusta (590/2019, *SotTiedL*), laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019, *TtStL*) ja laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019, *TiedVL*). Siviilitiedustelua koskeva sääntely sijoitettiin poliisilain (872/2011, *PolL*) uuteen 5a lukuun (*PolL* muutossäädös 26.4.2019/581). Keskeisenä osana tiedustelusääntelyä myös eduskunnan työjärjestystä (40/2000) muutettiin tiedusteluvalvontavaliokunnan perustamisen vuoksi (muutossäädös 20.12.2018/123 v. 2019). Myös perustuslain (731/1999, *PeL*) 10 §:n muuttaminen kuului keskeisenä osana uudistukseen (*PeL* muutossäädös 5.10.2018/817), sillä muuttamattomana perusoikeussääntöksen katsottiin muodostuvan ongelmalliseksi tiedustelulainsäädännön toteuttamiselle suunnitellussa mittakaavassa (ks. HE 198/2017 vp, s. 4).
- 10 Ks. HE 198/2017 vp, s. 31–32.

nä. Suuri osa valtioiden kansallisesta turvallisuudesta vastaavista viranomaisista on tiedustelupalveluita – kuten Yhdysvaltojen NSA ja Norjan Etterretningstjenesten – tai tiedusteluvaltuuksilla varustettuja turvallisuusviranomaisia, kuten Norjan turvallisuuspoliisi PST tai Suomen suojelupoliisi<sup>11</sup>.

Kansallisen turvallisuuden ja tiedustelun välinen yhteys ei rajoitu instituutioihin, vaan sillä on myös selkeä funktionaalinen perusta. Tiedustelun tehtävänä on hankkia ja analysoida tietoa kansallisia intressejä – valtion etua – koskevista tapahtumista ja uhkista. Samoin tiedustelun voidaan esittää olevan modernille suvereenille valtiolle lähes välttämätön instrumentti, sillä pelkän vastatiedustelun avulla toteutettava puolustautuminen ei riitä takaamaan valtion kykyä puolustaa intressejään. Valtion on kyettävä aktiivisesti edistämään omia etujaan kansainvälisesti, mikä vaatii jatkuvaa kykyä hankkia ja analysoida tietoa valtion turvallisuusympäristöstä.<sup>12</sup>

Kansallisen turvallisuuden yksilön vapauksiin kohdistuvien vaatimuksien kasvu näyttäytyy lähihistoriaa katsottaessa reaktiivisena vastauksena tiettyihin kehityskuluihin. Yhdysvalloissa tällainen keskeinen tapahtuma oli syyskuun 11. päivän terrori-iskut vuonna 2001, jotka nostivat kansallisen turvallisuuden merkittäväksi poliittiseksi argumentiksi sekä oikeudelliseksi välineeksi. Sen avulla oikeutettiin lainsäädäntöä, joka asetti huomattavia rajoituksia yksilön vapaudelle<sup>13</sup>. Suomessa uutta tiedustelulainsäädäntöä ja sen ilmentämiä turvallisuusvaatimuksia perusteltiin erityisesti muuttuneella turvallisuusympäristöllä, mihin kytkettiin muun muassa tapahtumat Ukrainassa ja Syyriassa. Uuden turvallisuusympäristön katsottiin vaativan kansallisilta turvallisuusviranomaisilta aiempaa suurempaa kykyä suojata kansallista turvallisuutta.<sup>14</sup> Terrorismi, samoin kuin lisääntyvä järjestäytyneet rikollisuus, ovat herättäneet monissa yhteiskunnissa vaatimuksia entistä tehokkaammasta uhkien ennakollisesta torjunnasta. Useimmiten tällaiset toimet ovat toteutettavissa ainoastaan toimivaltuuksilla, jotka rajoittavat yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksilla turvattuja vapauksia.<sup>15</sup> Tällaiset rajoitukset ovat puolestaan herättäneet huolta yksilön vapauksien kaventumisesta: *Edward Snowdenin* tietovuotojen myötä paljastuneet NSA:n käytännöt ja Yhdysvaltojen johtaman “War on Terror” -agendan toteuttamisen aikana tapahtuneet erilaiset ihmisoikeusloukkaukset ovat osoitus kansallisen turvallisuuden toimintojen hälyttävistä vaikutuksista yksilönvapauden kunnioittamiselle<sup>16</sup>.

11 HE 202/2017 vp, s. 39–48; Lysne II-utvalget 2016, s. 39–40, 66–68; Lov om Forsvarets Etterretningstjeneste (nr 602 af 12/06/2013) 1 §; Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz - G 10). Britannian tiedustelupalveluiden (MI5, MI6, GCHQ) mandaatista ks. Lustgarten – Leigh 1994, s. 493–516. Lyhyttä kuvausta NSA:n tehtävistä varten ks. Jordan – Taylor – Meese – Nielsen 2011, s. 160–161. Samankaltaisuuksia PST:n ja suojelupoliisin välillä voi havaita vertaillen keskeisiä suomalaisia ja norjalaisia säännöksiä; suojelupoliisin tehtävistä yleisesti säännellään lain poliisin hallinnosta (110/1992) 10 §:ssä ja siviilitiedustelun kohteista POLL 5 a 3 §:ssä ja TtStL 3 §:ssä. Norjan lainsäädännössä PST:n tehtäviä määrittelevät ainakin seuraavat säännökset: lov om politiet (politiloven) § 17 b ja § 17 c sekä instruks for politiets sikkerhetstjeneste § 4 ja § 5.

12 Nyberg 2014, s. 13–14; Fingar 2011, s. 1–3, 50; Lohse – Viitanen 2019, s. 18.

13 Reaktiona terrori-iskuihin alkunsa sai merkittävä lainsäädännöllinen toimenpide, vuonna 2001 säädetty USA PATRIOT Act (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act, tästedes Patriot Act), ks. Shelton 2005, s. 502–503.

14 Ks. VNS 5/2016 vp, s. 5; VNS 6/2016 vp, s. 11–15; Tiedonhankintalakityöryhmän mietintö 2015, s. 18–22; HE 202/2017 vp, s. 8–12; HE 203/2017 vp, s. 6–8; PuVL 4/2018 vp, s. 3–4; UaVL 3/2018 vp, s. 3–6.

15 Neiglick 2001, s. 510.

16 Yhdysvalloissa tapahtuneesta poliittisesta reaktiosta terrori-iskuihin, ks. Finan 2007, s. 272–278. Patriot Act laajensi huomattavalla tavalla liittovaltion turvallisuusviranomaisten oikeuksia harjoittaa salaista tiedonhankintaa ja tiedustelua.

Edellä mainitut tosiseikat antavat siis tukea käsitykselle, jonka mukaan kansallisen turvallisuuden lisäämiseksi tehdyt toimet aiheuttavat merkittäviä rajoituksia yksilön vapaudelle. Toinenkin näkökulma on kuitenkin otettava huomioon: kollektiivinen turvallisuus, erityisesti kansallinen turvallisuus, tukee vapaan ja itsenäisen valtion rakenteita ja järjestelmiä, jotka turvaavat sen vapauden ja itsenäisyyden. Tällä tavalla turvallisuus voidaan esittää keskeisenä kriteerinä demokratialle ja siten vapaudelle.<sup>17</sup> Sovitettaessa molempia tulkintoja vallitsevaan tilanteeseen ei ole mahdollista sivuuttaa kansallisen turvallisuuden käsitteen epämääräistä sisältöä ja siitä seuraavia lukuisia tapoja tulkita sen sisällön laajuutta ja käsitteen soveltuvuutta eri tarkoituksiin<sup>18</sup>.

*Kaarlo Tuorin* soveltamassa turvallisuuskäsityksessä turvallisuus muodostuu kahdesta eri turvallisuuden ulottuvuudesta, yksilöllisestä ja kollektiivisesta. Yksilöllinen turvallisuus tarkoittaa yksilön oikeutta turvallisuuteen sekä yksilön kokemaa subjektiivista turvallisuutta. Kollektiivinen turvallisuus taas jakautuu edelleen kahteen luokkaan, jotka ovat yleinen yhteiskunnallinen järjestys ja turvallisuus (public safety) sekä kansallinen turvallisuus (national security). Perusoikeustulkinnassa yksilöllinen ja kollektiivinen turvallisuus voivat toteutua myös samanaikaisesti: turvallisuus voi toimia sekä yksilön oikeutena että yksilön oikeuksien rajoitusperusteena.<sup>19</sup> Juuri tämä päällekkäisyys johtaa ongelmiin valtiokoneiston tehokkuuden ja liberaalin valtion perustavanlaatuisen arvon, vapauden, välisessä tasapainossa. Tätä ongelmaa on havainnollistanut myös *Ingeborg Maus Robert Alexyn* periaatejakoa kritisoidussa kirjoituksessaan ”Die Trennung von Recht und Moral als Begrenzung des Rechts”. Tuori on artikkelissaan ”Yleinen järjestys ja turvallisuus – perusoikeusko?” nostanut esille ongelmia, joita sisältyy perustuslakitulkintaan, jossa turvallisuutta tulkitaan erillisenä, itsenäisenä perusoikeutena<sup>20</sup>. Siinä missä Tuorin tekemät havainnot kiinnittyivät lähinnä yleisen turvallisuuden kontekstiin, tässä kirjoituksessa näkökulma kohdistuu kansalliseen turvallisuuteen.

## 2. Kansallinen turvallisuus

Kansallista turvallisuutta sovelletaan käsitteenä ainakin kolmessa eri viitekehäyksessä. Yhteiskunnallisen toiminnan yhteydessä sitä käytetään valtioiden toimintaa selittävänä tekijänä. Kansallinen turvallisuus samaistuu tällöin valtion etujen suojaamiseen ja valtion keskeisiä rakenteita, toimintoja ja arvoja uhkaavien riskien torjuntaan. Kansallisen oikeuden kontekstissa taas kansallista turvallisuutta leimaa valtion ja yksilön vertikaalinen valtasuhde: kansallinen turvallisuus oikeuttaa valtion yksilöön suuntautuvaa vallankäyttöä.<sup>21</sup> Tässä on kyse samaisesta vallankäytöstä, johon Maus on viitannut tehokkuuden käsitteellä<sup>22</sup>. Tehok-

17 Ks. Norjan puolustusministeriön asettaman komitean mietintö Lysne II-utvalget 2016, s. 37, jossa on hyödynnetty juuri tämänkaltaista argumenttia tietoliikennetiedustelun tarpeellisuuden arvioinnissa.

18 Ks. National Security and European Case-law 2013, s. 4; Honko 2017, s. 14.

19 Tuori 1999, s. 920–923.

20 Juha Lavapuro (2000, s. 412) on tiivistänyt hyvin Tuorin artikkelin ydinsisällön. Lavapuro kirjoittaa, että Tuorin kirjoitus ”sisältää suomalaisen oikeuskeskustelun kannalta merkittävän varoituksen perusoikeusaktivismin ja uuden tyyppisten perusoikeusargumenttien riskeistä”.

21 Cameron 2000, s. 43–46.

22 Maus 1992, s. 312–316; Tuori 1999, s. 920–921. Mausilaisen tehokkuuden ajatuksen ytimessä on käsitys valtiosäännöstä ja sen tehtävästä liberaalissa oikeusvaltiossa vapautta suojaavana rakenteena. Valtioval-

kuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä keskitetyn valtiokoneiston toimintaa, jonka vastakaisena ilmiönä on yksilön vapaus valtion – samoin kuin toisten yksilöiden – tarpeettomasta puuttumisesta hänen elämäänsä. Vapaus muodostuu näin yksilön autonomiaksi, joka on perusoikeusjärjestelmällä ja ihmisoikeussopimuksilla turvattu.

Ensin mainitun yhteiskunnallisen toiminnan ja toisaalta kansallisen oikeuden konteksteilla on havaittavissa yhteys viitaten nimenomaan tähän tehokkuuden käsitteeseen. Yhteiskunnallisessa kontekstissa luodaan niitä kollektiivisia tavoitteita, joita lainsäädännöllä toteutetaan. Kolmannessa viitekehyksessä eli kansainvälisen oikeuden kontekstissa kansallinen turvallisuus toimii pintatasolla samankaltaisesti kuin kansallisessa oikeudessa, eli perusteena poiketa kansainvälisestä sääntelystä ja sopimuksista. Erona on kuitenkin toimijoiden erilainen suhde; kansainvälisessä ympäristössä valtiot eivät ole enää vertikaalisessa valtasuhteessa, vaan horisontaalisessa suhteessa toisiin toimijoihin eli toisiin valtioihin.<sup>23</sup>

Ennen siirtymistä kansallisen turvallisuuden funktionaalisiin elementteihin on syytä lyhyesti kommentoida käsitteen kielellistä sisältöä. Siitä on tunnistettavissa kaksi erillistä termiä, eli *kansallinen* ja *turvallisuus*. Tarkalleen ottaen kansallisella viitataan valtiolliseen. Tarkennus on keskeinen, sillä siten tuodaan esiin sen yhteys valtion järjestykseen, jota voidaan kuvata *Buzanin* valtion elementtien avulla: valtion järjestäytymistä ohjaava ideologia, sen institutionaalinen ilmaisu eri julkisten instituutioiden muodossa sekä valtion fyysiset perustekijät, kuten alue ja kansa.<sup>24</sup>

Kansallisen turvallisuuden funktionaalinen analyysi toteuttaa kolme tehtävää. Se selkiyttää kansallisen ja yleisen turvallisuuden eroavaisuuksia<sup>25</sup> ja osoittaa, miksi kansallisesta turvallisuudesta on muodostettava kollektiivinen hyvä vapauden ehdon tai perusoikeuden sijaan. Lisäksi, edelliseen viitaten, funktionaalinen analyysi nostaa esiin turvallisuuden ja vapauden ristiriitoja.

## 2.1. Turvallisuusintressi

Selkeä viittaus kansallisen turvallisuuden intressiin, eli sen suojauksen kohteeseen, on löydettävissä Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisyhteisyyksiä ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimuksen) rajoituslausekkeita koskevasta Siracusa-periaatteista<sup>26</sup>. Periaate 29 täsmentää, että kansalliseen turvallisuuteen voidaan vedota ainoastaan,

tehokkuus, johon kuuluvat erilaiset kollektiiviset intressit, jää tämän laajasti ymmärretyn vapauden ulkopuolelle. Valtiosäännön ratio essendin tarkoituksena on toisin sanoen taata liberaalin oikeusvaltion edellytysten toteutuminen, joihin nähden tehokkuus on päinvastainen, vapautta rajoittava voima.

23 Cameron 2000, s. 45, 47–49.

24 Buzan 1991, s. 97; Cameron 2000, s. 41; Kiss 1981, s. 296–297.

25 Esimerkiksi EUT:n ratkaisu asiassa C-601/15 aiheuttaa jonkinasteista sekaannusta käsitteiden sisältöjen erosta; siinä yleisen turvallisuuden piiriin luetaan myös seikkoja, jotka tavanomaisesti katsottaisiin pikemminkin kansallisen turvallisuuden alaan kuuluviksi. Kansallisen turvallisuuden määritelmälle ei myöskään anneta ratkaisussa juurikaan huomiota, vaikka se mainitaan yleisen turvallisuuden ja järjestyksen ohella. Ks. ratkaisun kohdat 63–67 oikeustapausviitteineen. Käsitteiden eroavaisuuksia osoittaviin piirteisiin liittyen totean lisäksi, että tässä kirjoituksessa mainittujen lisäksi muitakin piirteitä olisi tunnistettavissa (esimerkiksi kuten poliisin ja turvallisuusviranomaisten eriävät toimialat ja toimivaltuudet). Sivuutan ne tässä, sillä en koe niitä funktionaalisen tarkastelun kannalta yhtä keskeisinä kuin suojausintressiä ja uhkaa.

26 Siracusa-periaatteiden luomisen taustalla oli huoli kansallisen hätätilan ja muiden rajoituslausekkeisiin sisältyvien ehtojen väärinkäyttö valtioiden hallintojen toimesta. Tästä syystä International Commission of Jurists (ICJ) pyrki periaatteiden avulla täsmentämään rajoituslausekkeiden sisältöä. (American Association for the International Commission of Jurists 1985, s. 3). Ks. ICCPR, 36 Int. Comm. J. Rev. 47, 50 (1986).

mikäli toimien päämääränä on *valtion olemassaolon, poliittisen itsemääräämisoikeuden ja alueellisen integriteetin suojaaminen*. Tässä mainittujen ehtojen sisältöä on kuitenkin tulkittava erittäin laajasti, mikäli tarkoituksena on todenmukaisen kuvan saavuttaminen modernista kansallisen turvallisuuden turvallisuusintressistä. Siihen sisältyy suorien, useimmiten aseellista voimankäyttöä sisältävien uhkien lisäksi monenlaista toimintaa, kuten vakoilua, valtion perustoimintoja tai yhteiskuntarauhaa häiritseviä vihamielisiä toimenpiteitä (kuten eri hybridivaikuttamisen keinot) tai valtion sisäiset, väkivallan käytön uhkaa sisältävät poliittiset konfliktit.<sup>27</sup>

Kansallisen turvallisuuden suojausintressin kohteena on valtio ja sen eri elementit, ei yksilö tai yhteiskunta yksilöiden toimintaympäristön merkityksessä, kuten yleisessä turvallisuudessa. Kansallinen turvallisuus on kahden tekijän, kansallisvaltion ja turvallisuuden, summa. *Lustgartenin* ja *Leigh'n* esitystä mukaillen voidaankin siis pohtia, mistä kumpuaa eettinen tarve huolehtia valtion kaltaisen instituution turvallisuudesta? Toisin sanoen, miksei yleinen turvallisuus – joka selkeästi kohdistuu välittömällä tavalla inhimillisiin moraalisubjekteihin esimerkiksi rikostorjunnan kautta – ole täysin riittävä käsitys kollektiivisesta turvallisuudesta?

Kansallisen turvallisuuden oikeuttamisessa onkin ensin tarpeen ymmärtää valtio-instituution rooli *välillisenä moraalisubjektina*. Lisäksi oletuksena on, että valtio on järjestäytyneet demokraattisesti ja toteuttaa oikeusvaltion periaatteita. Valtio mahdollistaa yksilöille tiettyjä vapauksia, oikeuksia ja turvallisuutta, jotka eivät olisi mahdollisia ilman valtiota.<sup>28</sup> Samankaltaisella argumentilla voidaan väittää, että valtion ollessa ainoa vapaan yhteiskunnan taakaa yhteisön muoto, valtion olemassaolon ja järjestyksen turvaaminen ovat tavoitteina ensisijaisia<sup>29</sup>. Tällaisen argumentin avulla voidaankin pyrkiä rakentamaan käsitystä kansallisesta turvallisuudesta vapauden edellytyksenä rajoituksen sijaan.

On kuitenkin huomattava, että valtiokäsitykselle asetetaan ehtoja: turvattavan valtion tulee olla demokraattinen ja oikeusvaltion periaatteita toteuttava valtio, joten sen turvaaminen tavalla, joka vahingoittaa näiden ehtojen toteutumista, ei tule kysymykseen<sup>30</sup>. Valtion ollessa turvallisuustoimien välittömänä intressinä ei voida kuitenkaan vältyä tiettyjen uhkakuvien muodostumiselta. Demokratian kannalta riskinä näyttäytyvät hätätilan väärinkäyttö tai uhkien liioittelemisen hallinnon omien etujen ajamiseksi.

Kansallisessa turvallisuudessa intressin tuleekin kohdistua nimenomaan valtion etuun kokonaisuutena, ei valtiota hallitsevan ryhmän etuun. Lisäksi argumentin ehtona on uhkaan sisältyvä riskitason vaatimus, joka käy ilmi esimerkiksi Siracusa-periaatteesta 30.<sup>31</sup> Suomen kaltaisessa vahvassa valtiossa (Buzanin termein) turvallisuuden muotoutuminen ainoastaan hallitsevan ryhmän eduksi ei ole kovinkaan todennäköistä. Tätä tukee myös tiedustelusääntelyn saama laaja tuki eduskunnassa. Riskitason vaatimusta on lainsäädännössä kontrolloitu edellyttämällä vakavaa uhkaa kansalliselle turvallisuudelle niissä tiedustelumuo-

27 Cameron 2000, s. 43.

28 Lustgarten – Leigh 1994, s. 4–9; Buzan 1991, s. 69–82. Tässä esitetty argumentti ei olisi sellaisenaan sovellettavissa valtioon, joka ei täytä tässä oletettuja perusehtoja (demokratia, oikeusvaltio). Lisäksi oman luokansa muodostaisivat valtiot, joiden sisäisessä yhtenäisyydessä on merkittäviä ongelmia, kuten Buzanin (1991, s. 96–107) heikon valtion tunnusmerkit täyttävä valtio.

29 Wolfers 1952, s. 493.

30 Ks. Cameron 2000, s. 56–57. EIT:n oikeuskäytännössä tämä ehto on tuotu näkyviin esimerkiksi ratkaisussa Klass ja muut v. Saksa, 5029/71, kohta 49.

31 Cameron 2000, s. 42–44; Buzan 1991, s. 102.

doissa, joissa yksilöön kohdistuvat vapauden rajoitukset ovat ilmeisimpiä ja vakavimpia.

## 2.2. Uhat kansallisessa turvallisuudessa

Havainto, että uhkia valtion intresseille muodostuu myös sen rajojen ulkopuolella, johti jo maailmansotia edeltävinä vuosikymmeninä Euroopassa valtion kollektiivisen turvallisuuden jakautumiseen sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen. Tästä jaosta muodostui yleinen doktriini, joka on näkyvillä edelleen, tuoreeltaan esimerkiksi Suomen tiedustelulainsäädännön valmistelussa. Silti voidaan perustellusti väittää, että käytännön tasolla tämän perinteisen jaottelun asema on heikentynyt viimeisten vuosikymmenten aikana.

Kansallisen turvallisuuden käsitteen epämääräisyyteen vaikuttaa sen poliittisen värityneisyyden lisäksi kiistatta sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välisen rajanvedon asteittainen katoaminen.<sup>32</sup> Ulkoisten ja sisäisten uhkien jaottelun hämärtyminen antaakin syyn pohtia uudelleen niiden sopivuutta yleisen ja kansallisen turvallisuuden välisen eron määrittelyyn. Perinteinen kansallisen turvallisuuden määritelmä on kytkeytynyt ulkoisen turvallisuuden kontekstiin, jolloin sen pääasialliseksi sisällöksi on voitu lukea esimerkiksi sotilaalliset uhat ja luonnonkatastrofit. Nykyaikaisessa uhkaympäristössä korostuvat kuitenkin valtioiden rajoista ja alueista riippumattomat monitahoiset uhat.

Suomessa tiedustelulainsäädännön uudistusta perusteltiin valtiollisen turvallisuusympäristön muutoksella, jossa erillisten sisäisten ja ulkoisten uhkien osoittaminen on muuttunut erittäin haastavaksi. Tämän kehityksen taustalla ovat vaikuttaneet sellaiset tekijät kuten teknologian edistyminen ja globalisaatio, mutta myös konkreettiset tapahtumat – kuten Ukrainan kriisi ja kansainvälinen terrorismi – ja näistä seurannut yleisen poliittisen ilmapiirin muutos. Uudentyyppiset uhat aiheuttaisivat toteutuessaan suuria tuhoja, joten niiden ennaltaehkäisy koetaan entistä tärkeämmäksi.<sup>33</sup>

Kansallisen turvallisuuden uhkakäsityksessä voidaan havaita ominaisuuksia, jotka leimauttavat tiedustelun kaltaista toimintaa erillisenä esimerkiksi rikostorjunnasta. Tiedustelun kohdesäännöksistä (PoL 5a:3, TtStL 3 §, SotTiedL 4.2 §) käy ilmi, että tiedustelumenetelmien käyttö on kohdistettu kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan. Ajatellen perinteistä jakoa ulkoisiin ja sisäisiin uhkiin, sotilastiedustelun kohteita voidaan pitää vanhan kansallisen turvallisuuden käsityksen kanssa yhdenmukaisimpina. Tällöin puhutaan käytännössä valtiollisesta tai ei-valtiollisesta toiminnasta, joka muodostaa sotilaallisen uhkan tai joka kohdistuu valtion ja yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisiin toimintoihin.<sup>34</sup> Siviilitiedustelun osalta on havaittavissa, että myös sen kannalta merkitykselliset uhat kohdistuvat nimenomaan demokraattiseen järjestelmään, yhteiskunnan perustoimintoihin tai suuren ihmis-

32 Cameron 2000, s. 39–40. Cameron on todennut, että sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden jaottelun merkityksen katoamisesta huolimatta se näkyy instituutioiden tasolla useissa valtioissa edelleen, esimerkiksi kotimaan ja ulkomaan tiedustelupalveluiden erottelussa.

33 HE 202/2017 vp, s. 6; Lohse 2013, s. 347; VNS 5/2016 vp, s. 11–13; Tiedonhankintalakiyöryhmän mietintö 2015, s. 18–20. Globalisaation käsitettä käytän tässä yhteydessä Ulrich Beckin (1999, s. 59–61) määritelmän mukaisena moniulotteisena ilmiönä. Kuten Laitinen (2005, s. 73) on todennut, kaikkiin Beckin määritelmän mukaisiin globalisaation ulottuvuuksiin sisältyy oikeudellista kontrollia.

34 Lohse – Viitanen 2019, s. 43–44; HE 203/2017 vp, s. 183, 191; PuVM 9/2018 vp, s. 29–30. Ks. Tiedonhankintalakiyöryhmän mietintö 2015, s. 34, yhteiskunnan kriittisistä toiminnoista.



joukon henkeen ja terveyteen. Myös kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden suojaaminen on siviilitiedustelun perusteuhka.

Perinteisen sisäinen-ulkoinen -jaottelun menettäessä merkitystään tiedustelusääntely osoittaa selkeää muutosta kansallisen turvallisuuden olemuksessa. Keskeistä on uhkan lähteen maantieteellisen sijainnin sijaan uhkan kohdistuminen Suomeen ja kytkeytyminen Suomen etuihin ja valtion tason turvallisuuteen.<sup>35</sup> Uhkan kohde – aiemmin esitelty turvallisuusintressi eli valtio – on syrjäyttämässä puhtaasti maantieteelliset perusteet (jaottelu ulkoiseen ja sisäiseen turvallisuuteen) arvioitaessa kansallista turvallisuutta uhkaavia tekijöitä. Yleisen turvallisuuden kontekstissa ei tällaista uhkien luokittelua ole tarpeen tehdä, sillä siihen kytkeytyvä konkreettisen vaaran vaatimus määrittelee yleisen turvallisuuden puitteissa tehtävien toimien kohteita<sup>36</sup>.

Kansallisen turvallisuuden puitteissa uhka kohdistuu *yhteiskuntaan, valtioon tai johonkin muuhun suureen, kollektiiviseen kohteeseen, kuten kansanryhmään*. Yksilö välittömänä suojattavana intressinä ei siis kuulu kansallisen turvallisuuden viitekehukseen. Tämä korostuu, jos uhka kohdistuu yhteiskunnallisesti merkittävässä asemassa olevaan yksilöön. Tällöin yksilön ja valtion intressit ovat yhtenevät, mutta kansallisen turvallisuuden kontekstissa merkityksellistä on se, että uhka kohdistuu valtion toiminnan tai demokratian kannalta tärkeään instituutioon.<sup>37</sup> Tällöinkin uhkaa siis tulkitaan inhimillisen sijaan valtiollisesta näkökulmasta.

Tiedustelun on siis todettu perustuvan väljästi määriteltyihin perusteuhkiin, joiden päämääränä on jollain tavalla vahingoittaa kohdevaltiota ja sen keskeisiä järjestelmiä. Perusteuhkat niin siviili- kuin sotilastiedustelussa ovat kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia vakavia uhkia, joiden vakavuus oikeuttaa perusoikeuksien rajoittamisen<sup>38</sup>. Siviilitiedustelun ja tietoliikennetiedustelun kohdesäännökset luettelevat käytännössä sisällöltään yhteneväisen listan erilaisia kohdetoimintatyyppisiä, joista on muodostettavissa tiettyjä reunaehtoja perusteuhkille. Samoin sotilastiedustelun kohdesäännöksessä luodaan kehys sellaiselle sotilaalliselle toiminnalle, joka oikeuttaa sotilastiedustelun käytön.<sup>39</sup>

Hallituksen esityksessä syyksi sotilastiedustelun rajaamiselle nimenomaan sotilaalliseen toimintaan kohdistuvaksi mainittiin se, että siten katsottiin voitavan välttää uhkan konkreettisuuden vaatimus. Samalla kuitenkin esityksessä todetaan, ettei siviili- ja sotilasluonteisten kohteiden kategorinen erottelu ole aina mahdollista, mistä seuraa, että siviilitiedustelua ja sotilastiedustelua saatetaan soveltaa osittain limittäisesti. Esityksessä päädyttiinkin painotamaan tiedusteluviranomaisten keskinäisen kommunikaation merkitystä toiminnan yhteensovittamisessa. Toinen mielenkiintoinen huomio sotilastiedustelua koskevasta hallituksen esityksestä liittyy uhkan kohdistumiseen Suomeen. Esityksen mukaisesti uhkan ei ole välttämätöntä kohdistua välittömästi Suomeen maantieteellisenä alueena, vaan sen edellytyk-

35 Lohse – Viitanen 2019, s. 44; HE 198/2017 vp, s. 36; HaVL 7/2018 vp, s. 4.

36 Vaaran ja uhkan käsitteistä ks. Lohse – Viitanen 2019, s. 44–45; Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s. 26; Metsäranta 2015, s. 53.

37 Lohse – Viitanen 2019, s. 44; Jordan – Taylor – Meese – Nielsen 2009, s. 3–4.

38 Siviilitiedustelussa PoL 5a 4.1 §:n mukaisesti ”tiedustelumenetelmien käytön yleisenä edellytyksenä on, että sen käyttäminen on välttämätöntä tärkeiden tietojen saamiseksi sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta”.

39 Lohse – Viitanen 2019, s. 45.

senä on ainoastaan sen arvioitu vaikutus Suomen etuihin.<sup>40</sup>

### 2.3. Kansallinen turvallisuus ja Euroopan ihmisoikeussopimus

Kollektiivinen turvallisuus ilmenee myös ihmisoikeussäätelyssä yksilöllisen turvallisuuskäsityksen rinnalla. Yksilöllinen turvallisuus on ihmisoikeussäätelyssä henkilökohtaisen vapausoikeuden epäitsenäinen osa-alue. Kollektiivista turvallisuutta taas ei käsitetä ihmisoikeuskontekstissa oikeutena, vaan oikeuden rajoitusperusteena. Kollektiivinen turvallisuus, sisältäen niin sisäisen kuin ulkoisen turvallisuuden, on toisin sanoen hyväksytty peruste poiketa ihmisoikeuksien turvaamista yksilön oikeuksista. Kollektiivinen turvallisuus on siis hyväksytty keino soveltaa mausilaista tehokkuutta oikeuksien kustannuksella tiettyjen ehtojen täytyessä.<sup>41</sup>

Tiedusteluteeman kannalta huomio kiinnittyy EIS 8 artiklan suojaamaan yksityisyyden suojaan ja sen rajoitusperusteisiin. Kollektiivisen turvallisuuden molemmat ulottuvuudet, yleinen ja kansallinen turvallisuus, kuuluvat artiklan rajoitusperusteisiin. Suomessa PeL 10 §:n uudistus toteutti käytännössä perusoikeussäännöksen yhdenmukaistumisen EIS 8 artiklan kanssa tässä suhteessa. EIS:n puitteissa kansallinen turvallisuus on hyväksyttävänä poikkeamisperusteena myös 6 artiklassa (oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin), 10 artiklassa (sananvapaus), 11 artiklassa (kokoon-tumisvapaus), sekä neljännen pöytäkirjan 2 artiklassa (liikkumisvapaus) ja seitsemännen pöytäkirjan 1 artiklassa (ulkomaalaisten karkottamista koskevat oikeussuojakeinot). Yleinen turvallisuus on erikseen rajoitusperusteena lisäksi 9 artiklassa (uskonnonvapaus), eikä se sisälly seitsemännen pöytäkirjan 1 artiklan rajoitusperusteisiin.<sup>42</sup>

Lähtökohtaisesti EIT on päätenyt toteamaan itsensä melko voimattomaksi määrittelemään tai arvioimaan jäsenvaltioiden kansallisia toimia kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Harkintamarginaali muodostuu keskeiseksi mekanismiksi EIS:n tulkinnassa, kun ratkaisuun sisältyy eri intressien välistä punnintaa, tai kyse on oletusarvoisesti moniselitteisten termien soveltamisesta, kuten kansallinen turvallisuus tai valtion olemassaoloa uhkaava hätätila. Näissä tilanteissa kansallisilla viranomaisilla katsotaan yleisesti olevan parempi kyky arvioida kyseessä olevaa tilannetta ja intressejä kansallisella tasolla.<sup>43</sup> Harkintamarginaali toimiikin EIT:n käytännössä mekanismina tasapainottaa yksilön oikeuksia ja yleistä etua.<sup>44</sup> Tästä johtuen kansallisen turvallisuuden alalla harkintamarginaalia voidaan perustellusti pi-

40 HE 203/2017 vp, s. 182–183, 203; Lohse – Viitanen 2019, s. 56–57.

41 Tuori 1999, s. 922–923; Honko 2017, s. 16.

42 Yleisesti EIS:n rajoitusperusteista ja niiden soveltamisesta EIT:n ratkaisukäytännössä ks. Cameron 2004, s. 90–96; Viljanen 2003, s. 165–184. A.C. Kissin (1981, s. 295–296) mukaan se, että yleinen turvallisuus ja kansallinen turvallisuus esiintyvät erillisinä termeinä osoittaa niiden sisällön olevan erilainen. Myös valinta kansallisen turvallisuuden jättämisestä pois uskonnonvapautta koskevan artiklan rajoitusperusteista on Kissin mukaan täysin tietoinen.

43 Van Dijk – van Hoof 1998, s. 85–86; Klass ja muut v. Saksa, kohta 49; Handyside v. Yhdistynyt kuningaskunta, 5493/72 kohta 48.

44 Cameron 2000, s. 27–31 viitteineen. Ks. Cameron 2004, s. 95–96. Harkintamarginaali ei ole täysin ongelmaton käsite, mutta van Dijk ja van Hoof (1998, s. 92–93) ovat todenneet sen ongelmien liittyvän lähinnä sen soveltamiseen, ei harkintamarginaaliin itseensä. Harkintamarginaalin soveltamisesta EIT:n oikeuskäytännössä ks. Viljanen 2003, s. 181–184. Harkintamarginaalin yhteensopimattomuudesta kansallisen järjestelmän puitteissa, ks. Ojanen – Scheinin 2011, s. 194 viitteineen.

tää laajana. EIT on kuitenkin todennut, että kansallisella tasolla tulisi olla riippumaton valvontaelin, joka kykenee arvioimaan menetelmien käytön perusteita tapauskohtaisesti, mielellään kaksiasianosaisjärjestelyssä.<sup>45</sup>

EIT on myös ratkaisukäytännössään kehittänyt keinoja arvioida kansallisen turvallisuuden nimissä toteutettujen toimien hyväksyttävyyttä. Tiedustelun ja salaisen tiedonhankinnan ensimmäisenä ehtona on lainalaisuus. Toimille täytyy olla lailla säädetty muoto ja oikeutus. Sääntelyn täytyy olla kansalaisten saavutettavissa (accessibility) ja sen seurauksien ennakoitavissa (foreseeability). Lain osalta tuomioistuimien on myös huomauttanut, että pelkästään toiminnan oikeutuksen sääntely ei riitä, vaan toiminnalle – toisin sanoen sitä suorittaville viranomaisille – tulee selkeästi osoittaa toimivalta.<sup>46</sup> Merkittävänä kriteerinä voidaan myös pitää EIT:n vaatimia toimivallan väärinkäytön estämistä varten laadittuja riittäviä suoja-keinoja (safeguards)<sup>47</sup>.

EIS:n rajoituslausekkeissa kansallisen turvallisuuden sisältö ei ole muodostunut erityisen täsmälliseksi, mutta yleisesti ottaen sitä on tulkittu valtion itsepuolustuskeinoksi erilaisia valtion toimintaan kohdistuvia uhkia vastaan. Luonnollisesti tämä laaja määritelmä kattaa vihamielisten sotilaallisten toimien lisäksi muitakin erilaisia laittomia häirintä- ja vaikuttamispyrkimyksiä, joilla saatetaan pyrkiä esimerkiksi demokraattisen järjestelmän toiminnan heikentämiseen. Mikäli katsomme ainoastaan EIS artikloita 8–11, havaitsemme, että rajoitusperusteista muodostuu monilukuinen kokonaisuus. Yleisen ja kansallisen turvallisuuden lisäksi esimerkiksi alueellisen koskemattomuuden suojaaminen muodostaa oman rajoitusperusteen. Tämä vaikeuttaa kansallisen turvallisuuden määrittelyä. Alueellisen koskemattomuuden voisi katsoa lukeutuvan sen piiriin valtion suojaamisen intressin kautta, mutta sen maininta EIS:ssa omana erillisenä rajoitusperusteenaan näennäisesti sulkee sen kansallisen turvallisuuden rajoitusperusteen ulkopuolelle.

EIT:n käytännössä rajoitusperusteiden tulkinnassa ei kuitenkaan ole noudatettu perusteiden toisensa poissulkevaa käytäntöä. Siten esimerkiksi Sidiropoulos-ratkaisussa ja Zana-ratkaisussa alueellisen integriteetin ja kansallisen turvallisuuden suojaaminen tulivat tulkiksi yhdessä. Kansallisen turvallisuuden käsitteellinen epämääräisyys yhdistettynä valtion

45 Janowiec ja muut v. Venäjä, 55508/07 ja 29520/09 kohdat 213–214, National Security and European Case-law 2013, s. 10, 40. Suomessa tiedusteluvalvontavaltuutetun valtuuksia kasvatettiin tiedustelulainsäädännön valmistelun aikana nimenomaan lisäämällä valtuutetun mahdollisuuksia osallistua tiedustelulupia koskeviin tuomioistuinkäsittelyihin (ks. HaVL 36/2018 vp, s. 11–13; HaVM 36/2018 vp, s. 62–63). Valtuutetun läsnäolo- ja puheoikeudesta säännellään TiedVL 14 §:ssä sekä Poll 5a 35 § ja SotTiedL 116 §:ssä. Tietoliikennetiedustelussa siviilitiedustelussa seurataan yleistä siviilitiedustelua koskevaa säännöstä (TtStL 8 §). Tiedusteluluvan tuomioistuinkäsittely saa valtuutetun läsnäolo- ja puheoikeuden myötä kaksiasianosaismenettelyn kaltaisia piirteitä (vrt. HE 199/2017 vp, s. 58, 70). Ks. asiaan liittyen perustuslakivaliokunnan lausunto, joka tuki valtuutetun mahdollisuutta ilmaista näkemyksensä lupa-asian tuomioistuinkäsittelyssä ennen käräjäoikeuden päätöstä, PeVL 35/2018 vp, s. 29. Valiokunta viittasi lausunnossaan EIT:n ratkaisuun Centrum för Rättvisa v. Ruotsi, 35252/08 kohdat 138–139. Ratkaisussaan EIT lausuu selkeästi, että yksityisyyden suojan toteutumista valvovan edustajan läsnäolo tuomioistuinkäsittelyssä auttaa paikkaamaan lupakäsittelyn tiedustelutoiminnan luonteesta seuraavaa avoimuuden puutetta.

46 Kruslin v. Ranska, 11801/85 kohdat 33, 35; Huvig v. Ranska, 11105/84 kohdat 32, 34; Kennedy v. Yhdistynyt kuningaskunta, 26839/05 26839/05 kohta 152; Malone v. Yhdistynyt kuningaskunta, 8691/79 kohdat 67–68. Ks. Amann v. Sveitsi, 27798/95 kohdat 72–80.

47 Oikeusministeriön mietintö luottamuksellisen viestin salaisuudesta 41/2016, s. 34–35. Vallan väärinkäytön estämisestä ks. Rotaru v. Romania, 28341/95 kohta 59; Malone v. Yhdistynyt Kuningaskunta, kohta 81. Yksilön oikeussuojakeinoista ks. Association for European Integration and Human Rights ja Ekimdzhiiev v. Bulgaria, 62540/00 kohta 100; Roman Zakharov v. Venäjä, 47143/06 kohta 298; Szabó ja Vissy v. Unkari, 37138/14, tuomari Pinto de Albuquerquen mielipide kohdat 31–32.

harkintamarginaalin laajuuteen aiheuttaakin syyn kysyä, voiko valtio tosiasiansa venyttää kansallisen turvallisuuden sallimaa poikkeusta artiklojen 8–11 oikeuksiin rajattomasti. EIT:n käytännöstä ei onneksi ole löydettävissä tukea tällaiselle näkemykselle, vaan tuomioistuin on osoittanut kykenevänsä asettamaan kansallisen turvallisuuden sisällölle rajauksia. EIT ei ole hyväksynyt ”kansallisen yhtenäisyyden” kaltaisia käsitteitä kansallisen turvallisuuden yhteydessä sovellettavaksi rajoitusperusteeksi, kuten käy ilmi tuomioistuimen Arslan-ratkaisusta.<sup>48</sup>

Yleinen turvallisuus ja kansallinen turvallisuus ovat rajoitusperusteina EIT:n käytännössä useimmiten erillisiksi tulkittuja. Joitain yhtymäkohtiakin on tosin löydettävissä. Rekvényi-ratkaisussa tuomioistuin katsoi Unkarin poliisin ja armeijan henkilöstön poliittista toimintaa rajoittavan lainsäädännön tavoitteiden olleen hyväksyttäviä niin kansallisen turvallisuuden kuin yleisen turvallisuuden ja järjestyksen kannalta. Vuonna 1994 voimaan tulleen lainsäädännön tavoitteiden arvioinnissa sekä Unkarin hallinto että tuomioistuin muistuttivat historiallisen kontekstin merkityksestä, sillä lainsäädäntö kytkeytyi unkarilaisen järjestelmän siirtymään totalitaristisesta demokraattiseen.

Tavallisimmin yleiseen turvallisuuteen kytkeytyy kuitenkin rikollisuuden torjunta ja yleinen järjestys, kun taas kansallisen turvallisuuden piiriin on EIT:n käytännössä luettu esimerkiksi terrorismi, laitton vakoilu, erilaiset separatistiset ja vallankumoukselliset toimintamuodot, tai kiihottaminen valtion poliittista tai sotilaallista johtoa vastaan. Kaikki kansallisen turvallisuuden piiriin kuuluvat uhkat eivät välttämättä ole kriminalisoituja tekoja, toisin kuin pääsääntöisesti yleisen turvallisuuden uhkat.<sup>49</sup> Rekvényi-ratkaisun voidaankin todeta edustavan melko poikkeuksellisia olosuhteita ja kokonaisvaltaista kollektiiviseen turvallisuuteen ulottuvaa tarkastelua.

Tähän mennessä käsitelty EIS:n soveltaminen on koskenut yksilön oikeuksien rajoitta-

48 White – Ovey 2010, s. 317–318; Cameron 2000, s. 53–54; Honko 2017, s. 14; Zana v. Turkki, 18954/91 kohdat 53, 55; Sidiropoulos v. Kreikka, 26695/95 kohta 39 (vrt. Piermont v. Ranska, 15773/89 ja 15774/89, missä EIT tulkitsi alueellista koskemattomuutta ilman suoranaista yhteyttä kansalliseen turvallisuuteen); Arslan v. Turkki, 23462/94. Ks. Liberty ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, 58243/00 kohta 20. Ks. sananvapauden (art. 10) rajoittamisesta kansallisen turvallisuuden nojalla, Zana v. Turkki kohta 49; Rekvényi v. Unkari, 25390/04 kohdat 39, 41. Ks. kansallisesta turvallisuudesta yksityisyyden suojan (art. 8) rajoittamisperusteena esimerkiksi Kennedy v. Yhdistynyt kuningaskunta kohta 155; Segerstedt-Wiberg ja muut v. Ruotsi, 62332/00 kohdat 81–87; Weber ja Saravia v. Saksa, 54934/00 kohta 104; Leander v. Ruotsi, 9248/81 kohta 59.

49 White – Ovey 2010, s. 318–319; Cameron 2000, s. 54–55; Rekvényi v. Unkari, kohdat 8, 39, 41. Ks. Metropolitan Church of Bessarabia ja muut v. Moldova, 45701/99 kohdat 111–113; Leela Förderkreis E.V. ja muut v. Saksa, 58911/00 kohdat 93–94; Hadjianastassiou v. Kreikka, 12945/87 kohta 43; Klass ja muut v. Saksa, kohta 48, United Communist Party of Turkey ja muut v. Turkki, 19392/92 kohdat 39–41. Kamenov v. Venäjä, 17570/15 kohdat 28–30, 39–42, osoittaa, että hyväksyttävä tarkoitusperä ei yksin riitä oikeuttamaan viranomaisten toimia, vaan vaatii suhteellisuusperiaatteen toteutumisen tuekseen. Ratkaisussa Liu v. Venäjä, 42086/05 kohta 62, EIT tunnustaa, että kansalliseen turvallisuuteen liittyvissä asioissa saatetaan joutua käyttämään luottamuksellista materiaalia, mutta terrorismiin ja kansalliseen turvallisuuteen vetoaminen eivät voi antaa turvallisuusviranomaisille immuniteettia esimerkiksi kansallisten tuomioistuinten harjoittamalta turvallisuustoiminnan valvonnalta. Samainen ratkaisu osoittaa myös, että mikäli yksilön oikeuksia rajoittavat kansallisen lain kohdat eivät kykene täyttämään EIT:n asettamia laatukriteerejä, lain tavoitteiden hyväksyttävyyttä ei ole edes tarpeen arvioida (kohta 69). Ks. samankaltaiset ratkaisut Lupsa v. Romania, 10337/04 kohdat 42–44 ja Al-Nashif v. Bulgaria, 50963/99 kohdat 128–129. Kansallisella turvallisuudella argumentoinnin vahvuudet kohdistuvat nimenomaan toiminnan tavoitteeseen ja välttämättömyyteen demokraattisessa yhteiskunnassa, varsinkin harkintamarginaalin puitteissa. Lain laatukriteerien – saavutettavuus ja ennakoitavuus – voidaankin todeta olevan myös tärkeä arviointikriteeri ja rajaus kansallisen turvallisuuden poikkeuksien soveltamisessa valtioiden toimesta. Näistä kriteereistä tarkemmin ks. White – Ovey 2010, s. 312–315; Cameron 2000, s. 33–34.

mista. Yksilön oikeuden rajoittamisen lisäksi vaihtoehtona voi olla oikeudesta poikkeaminen EIS 15 artiklan nojalla, mikä tarkoittaa EIS:n velvoitteista poikkeamista valtion olemassaoloa uhkaavan hätätilan vuoksi. Poikkeaminen vaikuttaa huomattavasti merkittävämmiin yksilön oikeuksiin, sillä valtio ei ole silloin sidottu rajoituslausekkeiden määrittelemiін ehtoihin.<sup>50</sup> Tietty oikeudet onkin rajattu artiklan 15 soveltamisen ulkopuolelle, eli niistä ei ole mahdollista poiketa edes hätätilan nojalla. Tällaisia oikeuksia ovat oikeus elämään, kidutuksen kielto ja orjuuden kielto sekä nolla poena sine lege -periaate<sup>51</sup>.

Vaikka hätätilan toteamisessa ja sen oikeuttamista toimenpiteistä päätettäessä valtiolla on käytettävissään laaja harkintamarginaali, hätätilassa oikeuksista poikkeaminen ei ole kokonaan EIT:n valvonnan ulkopuolella. Tuomioistuin valvoo, onko poikkeaminen tapahtunut artiklan 15 mukaisesti ja ovatko toimenpiteet olleet oikein mitoitettuja tilanteen vaatimukset huomioiden. Toimien oikeasuhtaisen mitoituksen tärkeys korostuu, kun oikeuksista poikkeaminen kohdistuu johonkin yksilön keskeiseen oikeuteen, kuten artiklan 5 suojaamaan oikeuteen vapauteen ja turvallisuuteen. Artiklaan 15 vedotessaan valtion on myös huolehdittava riittävin menetelmin siitä, ettei poikkeaminen johda väärinkäyttöihin julkisen vallan toimesta.<sup>52</sup>

#### 2.4. Kansallinen turvallisuus Euroopassa ja Yhdysvalloissa

Kansallisen turvallisuuden käsitteen sisältöä voidaan pitää keskeisiltä piirteiltään samankaltaisena Euroopassa ja Yhdysvalloissa, mutta tämä ei tarkoita, että eurooppalaisen ja yhdysvaltalaisen kansallisen turvallisuuden suhde yksilön vapauteen on yhtäläinen. Kansallinen turvallisuus ei ole muusta oikeusjärjestelmästä irrallinen elementti, vaan sen tosiasiallinen sisältö mukautuu sitä ympäröiviin osa-alueisiin, kuten perustuslaintulkintaan. Käyttämällä Yhdysvaltoja vertailukohteena kykenemme selkeämmin havaitsemaan eurooppalaisen kansallisen turvallisuuden soveltamismallin erityispiirteitä ja samalla arvioimaan sen etuja yksilön oikeuksien toteutumisen kannalta.

Kansallinen turvallisuus käsitteenä sai institutionaalisen aseman Yhdysvalloissa toisen maailmansodan jälkeisen National Security Act -säädöksen myötä, minkä seurauksena asevoimiin liittyvää poliittista päätöksentekoa yhtenäistettiin ja asevoimien johto ja poliittiset prosessit lähentyivät uudistuneen kansallisen turvallisuuden käsitteen alalla. Uudistus myös muodosti poikkeaman aikaisemmasta perinteestä, jossa sotilasjohto ja poliittinen johto oli pidetty erillään.<sup>53</sup> Alun perin Yhdysvalloissa 1950-luvulla käyttöön otettu kansallisen turvallisuuden käsite kattoi pääasiassa sodankäynnin, eli kahden valtiollisen tahon väliseen suhteeseen

50 Honko 2017, s. 13, 22–23.

51 White – Ovey 2010, s. 114–115; Honko 2017, s. 30–31. Ks. Jendrowiak v. Saksa, 30060/04 kohta 48; O.H. v. Saksa, 4646/08 kohta 107. Artiklan 2, oikeus elämään, kohdalla poikkeaminen on mahdollista laillisten sota-toimien aikana.

52 White – Ovey 2010, s. 115–122; Lawless v. Irlanti, 332/57 kohta 22; Irlanti v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 5310/71 kohta 207; Brannigan ja McBride v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 14553/89 ja 14554/89 kohta 43; Aksoy v. Turkki, 21987/93 kohdat 71–84; A ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, 3455/05 kohdat 173, 183–184; Mehmet Hasan Altan v. Turkki, 13237/17 kohta 93; Şahin Alpay v. Turkki, 16538/17 kohdat 74–75, 199; Kavala v. Turkki, 28749/18 kohta 88.

53 Graebner 1986, s. 39–41; Cameron 2000, s. 39. Ks. National Security Act of 1947, public law 80-253 sekä 50 U.S.C. § 401 ja § 401a.

rajoittuvan sisällön. Myöhemmin käsite on niin Yhdysvalloissa kuin muuallakin laajentunut kattamaan myös ei-valtiollisten toimijoiden muodostamia uhkia valtion intresseille. Tällaisia uhkia ovat esimerkiksi kansainvälinen rikollisuus ja terrorismi.<sup>54</sup>

Kansallisen turvallisuuden käsitteen teoreettinen lähtökohta voidaan paikantaa machiavellilaiseen *raison d'état* -ajatukseen, jonka mukaisesti valtiolla on oikeus rajoittaa yksilön oikeuksia sellaisissa erityislaatuissa tilanteissa, joissa jokin valtion keskeinen intressi, kuten suvereniteetti, perustuslaillinen oikeusjärjestys tai yhteiskunnan yleinen turvallisuus, on vaarassa. Ongelmana tässä valtion tärkeimpien poliittisten intressien puolustamiseen keskittyvässä, teleologiseen tulkintaan johtavassa mallissa hahmottaa kansallista turvallisuutta on se, että se luo kansalliselle turvallisuudelle edellytykset muodostua hierarkkisesti korkearvoisemmaksi päämääräksi kuin muut arvot, kuten yksilön oikeudet. *Dworkin* on kohdistanut kritiikkinsä juuri tällaiseen puhtaasti utilitaristiseen tulkintaan ja pyrkinyt korjaamaan sitä asettamalla tiettyjä yksilön keskeisiä oikeuksia etusijalle.<sup>55</sup>

Saksalainen käsitys toimii mielestäni hyvänä pohjana eurooppalaisen kansallisen turvallisuuden käsityksen hahmottamiselle, sillä Saksassa on viimeisen vuosisadan aikana kertynyt merkittävää käytännön kokemusta arvojen punnintaan ja kansallisen turvallisuuden eri ulottuvuuksiin. Punnintadoktriinin kehityksen kannalta Saksan sisäisen radikalismien ja terrorismin ajanjaksoa (noin 1970- ja 1980-luvuilla) voidaan pitää erityisen merkittävänä. Silloin Saksassa jouduttiin konkreettisessa tilanteessa arvioimaan, miten punnita yksilön perusoikeuksia kansalaisten ja yhteiskunnan turvallisuuden ylläpitämistä vasten.<sup>56</sup> Perusoikeuksien rajoittaminen normaalioloissa on mahdollista rajoituslausekkeiden puitteissa. Rajoittamisessa sovelletaan suhteellisuustestiä, jolla tilanteessa vaikuttavia, keskenään kilpailevia arvoja kyetään arvioimaan.<sup>57</sup> Tämä suhteellisuustesti (*Abwägung*) on tunnistettavissa myös esimerkiksi EIT:n oikeuskäytännössä<sup>58</sup>. Suomessa vastaavaa arviointia ei suorita Saksan tapaan tuomioistuimien vaan perustuslakivaliokunta.

*Boyne* on eritellyt saksalaisen ja yhdysvaltalaisen kansallisen turvallisuuden käsityksissä havaittavia eroavaisuuksia. Saksassa oikeuden tavoitteena on löytää tasapaino eri arvojen, kuten kollektiivisen intressin turvallisuuteen ja yksilön intressin perusoikeuksiinsa, välillä. Yhdysvalloissa tasapainon sijaan fokus asettuu yksilön yksityiselämän piiriin suojaamiseen valtion tunkeutumiselta.<sup>59</sup> Yhdysvaltalaisen mallin heikkoutena suhteessa punnintaa painottavaan eurooppalaiseen malliin pidän sitä, ettei se mahdollista joustavaa, tilannekohtaista tulkintaa. Tietty yksilön autonomian piiri rajataan kokonaan kollektiivisten intressien ulottumattomiin, mutta toisaalta yksilön oikeudet tämän piirin ulkopuolella jäävät automaattisesti heikkoon asemaan utilitaristisessa hyöty/hinta -arvioinnissa<sup>60</sup>. Toiseksi *Boyne* on nostanut esiin – osin *common law* -perinteeseen nojaavan – joustavan perustuslain tulkinnan

54 European Parliament 2014, s. 32–33.

55 Levinson 2006, s. 701–703.

56 Miller 2010, s. 369–375; *Boyne* 2003, s. 146–150.

57 Lepsius 2004, s. 442–444.

58 *Huvig v. Ranska*, kohta 26; *Kruslin v. Ranska*, kohta 26. *Huvig/Kruslin* kriteerit ovat tiivistetysti: lainmukaisuusvaatimus, hyväksyttävän päämäärän vaatimus sekä välttämättömyysvaatimus. Ks. Pellonpää – Gulans – Pölonen – Tapanila 2018, s. 349–364; Viljanen 2003, s. 235–247; Viljanen 2005, s. 481, 485.

59 *Boyne* 2003, s. 150.

60 Eurooppalainen käytäntö punninnan ja suhteellisuustestin soveltamisessa osoittaa, miten kansallinen turvallisuus ei muodostu sen puitteissa absoluuttiseksi arvoksi. Ks. Miller 2010, s. 371. Vrt. Yoo 1996, s. 296–302.

nan, jota yhdysvaltalaiset tuomioistuimet harjoittavat. Lisäksi, toisin kuin Saksassa ja yleisesti Euroopassa, Yhdysvalloissa ihmisarvon käsite ei asetu kaiken tulkinnan keskiöön kansallisen turvallisuuden kysymyksissä.<sup>61</sup>

### 3. Vapauden ja turvallisuuden punninta

Tässä tutkimuksessa esitetty analyysi osoittaa mielestäni, että kansallisen turvallisuuden ei voida tulkita lisäävän vapautta. Kyse on siis kahdesta erillisestä arvosta, minkä vuoksi turvallisuutta ei ole mahdollista tulkita vapauden ehtona. Mikäli näin tehtäisiin, *vapaus tosiasiassa menettää kykynsä rajoittaa valtaa*, eli kykynsä toimia maasilaisen tehokkuuden vastavoimana, koska tehokkuudesta muodostuisi samanaikaisesti yksilön vapauden rajoitus ja ehto. Tähän kehitykseen Maus on viitannut kritisoidessaan oikeuden uudelleen moraalistumista ja Alexyn periaatenäkemyksiä<sup>62</sup>. Tätä argumenttia tukee Tuorin kritiikki yksilön oikeudesta turvallisuuteen omana autonomisena oikeutenaan. Turvallisuus perusoikeutena muodostaisi valtiolle legitimaation rajoittaa muita oikeuksia tämän uuden oikeuden nojalla<sup>63</sup>. Puhtaasti yksilöstä kumpuavaa *autonomista oikeutta turvallisuuteen* ei ole mahdollista muodostaa kollektiivisen turvallisuuden puitteissa<sup>64</sup>.

Perustuslakivaliokunnan tulkinnasta on paikannettavissa joitain viitteitä turvallisuuden tulkittamisesta itsenäisenä perusoikeutena. Silloisen hallitusmuodon 6.1 §:n – nykyisen PeL 7.1 §:n – sisältämää oikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen tulkittiin perustuslakivaliokunnan argumentoinnissa vuonna 1998 DNA-tunnisteita koskevan pakkokeinolin uudistuksen yhteydessä. Oikeutta koskemattomuuteen sovellettiin valiokunnan lausunnossa tavanomaisesti yksilön vapautena, jonka alaa esitetty lainsäädäntö rajoittaisi. Toisin sanoen oikeus koskemattomuuteen toimi valtiovallan tehokkuutta rajoittavana tekijänä, mutta samanaikaisesti valiokunta vetosi yksilön oikeuteen turvallisuuteen yhtenä perusteena DNA-tunnisteiden käytölle<sup>65</sup>. Hahmotelma turvallisuudesta omana perusoikeutenaan todellakin sisältää koko perusoikeusjärjestelmän kannalta suuria riskitekijöitä, eikä sille ole juurikaan paikannettavissa puoltavia argumentteja. EIS:n 5 artiklan tulkinnan tarkastelu ei myöskään tue käsitystä turvallisuudesta autonomisena yksilön oikeutena. Henkilökohtainen vapaus ja turvallisuus on kytketty EIS:n soveltamisen yhteydessä toisiinsa muodostaen niistä kokonaisuutena toimivan oikeuden. Lisäksi oikeus turvallisuuteen on tässä yhteydessä käsitetty enimmäkseen vertikaalisuhteessa vaikuttavana oikeutena ja sen horisontaalinen vaikutus on jäänyt vähemmälle huomiolle.<sup>66</sup>

EIS:n tulkinta ei siis tue ajatusta yksilöllisestä tai kollektiivisesta turvallisuudesta itsenäisenä perusoikeutena<sup>67</sup>. Sen sijaan yksilöllisen turvallisuuden puitteissa KP-sopimuksen 9

61 Boyne 2003, s. 150–152.

62 Maus 1992, s. 309–311. Vrt. Alexy 2002, s. 62–64.

63 Tuori 1999, s. 921.

64 Ks. Waldron 2012, s. 23–26.

65 PeVL 7/1997 vp, s. 2. Ks. Tuori 1999, s. 925. Ks. PeVM 13/1998 vp, s. 6. Erityisen selkeästi turvallisuutta perusoikeutena edistävää tulkintaa on esillä poliisilain uudistusta koskevassa lausunnossa PeVL 5/1999 vp.

66 Van Dijk – van Hoof 1998, s. 344–345; Tuori 1999: 922. Ks. Euroopan ihmisoikeustoimikunnan lausunto asiassa Adler ja Bivas v. Saksan liittotasavalta, Council of Europe: Yearbook of the European Convention of Human Rights 1977, s. 102–155.

67 Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 392–393. EIS 5 artiklan tulkinnan voi lähtökohtaisesti

artiklan tulkintakäytäntö (oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen) poikkeaa EIS:n 5 artiklan tulkintakäytännöstä. KP-sopimuksen artiklan tulkintakäytännön mukaan yksilön oikeus turvallisuuteen toteutuu suojana tarkoitukselliselta fyysiseltä tai henkiseltä väkivallalta. Mikäli jokin yksilöihin kohdistuva uhka on ennakoitavissa, kuten esimerkiksi tiettyyn ihmisryhmään kohdistuva jatkuva väkivallan uhka, artikla muodostaa valtiolle positiivisen velvoitteen ennaltaehkäistä tällaisen uhkan toteutumista. Myös viranomaisten voimankäytön hallinta ja valvonta kuuluvat artiklan muodostaman velvoitteen piiriin. Artiklan tulkinta ei kuitenkaan ulotu kaikkeen, mikä kohdistuu yksilön fyysiseen tai henkiseen hyvinvointiin (mikä turvallisuuden määritelmästä riippuen voitaisiin siihen lukea.)<sup>68</sup> Edellä kuvattu velvoite yksilön turvallisuuden suojaamiseen muodostaa oikeudesta turvallisuuteen KP-sopimuksen 9 artiklan puitteissa siis tietyssä mittakaavassa erillisen, oikeudesta vapauteen irrallisen merkityksen<sup>69</sup>. Tämä kontrasti EIS 5 artiklan ja KP-sopimuksen 9 artiklan välillä on mielenkiintoinen yksilöllisen turvallisuuden näkökulmasta ja se on omiaan osoittamaan, etteivät joidenkin käsitteiden tai oikeuksien määritelmät tai tulkinnat ole täydessä symmetriassa ihmisoikeusdoktriinin sisälläkään. Kansallisen turvallisuuden tarkastelun kannalta tällaista epäsuhtaa ei sinänsä ole havaittavissa, kenties juuri siksi, että sen määritelmä on tarkoituksella pidetty epämääräisenä ja laajana<sup>70</sup>. KP-sopimuksen 9 artiklan luomat turvallisuuteen liittyvät velvoitteet ovat sen sijaan tarpeeksi täsmälliset, eikä niiden voida mielestäni katsoa muodostavan varsinaisesti ongelmallista tulkintaa koskien itsenäistä oikeutta turvallisuuteen.

Kansallisen turvallisuuden käsitteen analyysin kannalta suurimpana kysymyksenä on, miten näiden kahden arvon – vapauden ja turvallisuuden – välinen jännite on ratkaistavissa. Mausin sitä kohtaan esittämästä kritiikistä huolimatta punnintadoktriinia on pidettävä ihmisoikeusnäkökulmasta parempana vaihtoehtona kuin esimerkiksi yhdysvaltalaisista lähestymistapaa<sup>71</sup>. Pelkästään ihmisarvon asettaminen etusijalle punninnassa ei kuitenkaan ratkaise kaikkia punnintaan liittyviä kysymyksiä. Miten kollektiivisten tavoitteiden hyödyllisyyttä on mahdollista arvioida tässä asetelmassa? Ovatko ne kaikki lähtökohtaisesti tasavertaisia vai voidaanko niillä tunnistaa olevan joitain erottavia piirteitä? Jonkinlainen jako vahvoihin ja heikkoihin tavoitteisiin on mielestäni tehtävissä<sup>72</sup>. Tässä jaossa voidaan palata *John Stuart Millin* harm principle -ajatukseen, joka kytkeytyy vapauden rajoittamiseen valtiovallan toi-

todeta pätevän myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan (EuVL 2012/C 326/02) 6 artiklan tulkintaan (asia C-467/18, kohta 42). Vrt. kuitenkin EUT:n Digital Rights -ratkaisun kohta 42.

68 United Nations Human Rights Committee General Comment No. 35. Ks. yksilön oikeudesta turvallisuuteen ja valtion velvoitteista YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisut *Leehong v. Jamaika*, 613/1995 kohta 9.3; *Marcellana v. Filippiinit*, 1560/2007 kohta 7.7. Esimerkiksi epäsuorat terveysvaikutukset eivät lukeudu artiklan soveltamisen piiriin, ks. *Obodzinsky v. Kanada*, 1124/2002 kohta 8.5.

69 Ks. YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisu *Nell Toussaint v. Kanada*, 2348/2014 kohta 6.7. United Nations Human Rights Committee General Comment No. 35 laajensi 9 artiklan tulkintaa turvallisuusvelvoitteiden osalta. Vrt. *Dinstein* 1981, s. 128–136. Aiempi tulkinta rakentui vahvemmin oikeudelle vapauden alistaiselle turvallisuuskäsitykselle.

70 Väitettä käsitteen väljyydestä puoltaa se, että kansallinen turvallisuus on EIS:n rajoitusperusteena tullut sovelletuksi osin päällekkäin joidenkin muiden rajoitusperusteiden kanssa. Tämän ei pitäisi olla lähtökohtaisesti mahdollista, koska sopimusta on tulkittava kokonaisuutena, jossa ei ole turhia tai päällekkäisiä osia. *Honko* 2017, s. 13–14. Ks. *Cameron* 2000, s. 43.

71 Ihmisoikeusnäkökulmalla viitataan turvallisuuskeskusteluun kytkeytyvän kolmen keskeisen alan, ihmisoikeuksien (human rights), kansallisen turvallisuuden (national security) ja human securityn jaotteluun. Tämän kirjoituksen päätelmät asettuvat ensin mainitun alaan. Ks. *Takahashi* 2014, s. vii–xii; *Jordan – Taylor – Meese – Nielsen* 2009, s. 3–5.

72 Ks. *Lavapuro* 2000, s. 416–418, ml. alaviite 29.



mesta. Valtion voidaan suvaita käyttävän pakottavaa voimaa yksilöiden vapauksia rajoittamatta, mikäli siten kyetään estämään merkittävän haitan syntyminen.<sup>73</sup>

Yksilön oikeuksien ja kansallisen turvallisuuden välinen jännite on ajankohtainen kysymys niin poliittisesti kuin oikeudellisesti<sup>74</sup>. Kasvava kuilu kollektiivisten ja yksilöllisten intressien välillä on mielestäni erityisen selkeästi havaittavissa tiedustelun kehityksessä. Tiedustelun muodonmuutos valtiollisten vastapuolien tarkkailuun käytetystä salaisesta tiedonhankinnasta yleisesti käytetyksi kansallisen turvallisuuden menetelmäksi myös ei-valtiollisia kohteita vastaan on samalla luonut uudenlaisia uhkakuvia yksilön oikeuksille, erityisesti yksityisyyden suojalle<sup>75</sup>. Kuten tässä kirjoituksessa on käynyt ilmi, lähestymistapoja tämän jännitteen ratkaisemiseen on monia. Yksilön perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen kannalta argumentaatiota, jossa turvallisuus asetetaan vapauden ehdoksi, ei kuitenkaan voida pitää oikeudellisesti pitävänä. Tasapainon löytämisen avaimena Euroopassa käytetään punnintaa, mutta kyse ei ole muuttumattomasta doktriinista, vaan ajan oloihin mukautuvasta opista, joka vaatii siten myös ajoittaista kriittistä tarkastelua<sup>76</sup>.

---

Abstract in English

THE CONCEPT OF NATIONAL SECURITY: LIMITING OR ENSURING INDIVIDUAL FREEDOM?

The concept of national security is both multifaceted and difficult to define, yet it holds great significance as the main justification for intelligence activities of democratic states, including Finland. This article presents a theoretical analysis of the concept of national security. Since the concept of national security rejects the application of any clear and absolute definitions, this analysis focuses instead on the relation between liberty, as individual freedom, and security. The interaction between national security and basic rights is dependent on whether we judge security to be a prerequisite for liberty or a collective good that limits liberty.

Keywords: national security, basic rights, human rights, liberty, intelligence

---

## Lähteet

### KIRJALLISUUS

Aarnio, Aulis, Laintulkinnan teoria. WSOY. Helsinki 1989.

Alexy, Robert, A theory of constitutional rights. Kääntänyt Julian Rivers. Oxford University Press 2002.

American Association for the International Commission of Jurists, Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights. 1985.

Beck, Ulrich, Mitä globalisaatio on? Virhekäsityksiä ja poliittisia vastauksia. Kääntänyt Tapani Hietaniemi. Vastapaino 1999.

Boyne, Shawn, Future of Liberal Democracies in a Time of Terror: A Comparison of the Impact on Civil Liberties in the Federal Republic of Germany and the United States. Tulsa Journal of Comparative and International Law 2003, Vol. 11 No. 1, s. 111–178.

---

73 Raz 1988, s. 400 viitteineen. Tiedustelun ja salaisen tiedonhankinnan tavoitteisiin liittyen ks. Cameron 2000, s. 86–91 viitteineen.

74 Ks. Honko 2017, s. 18–20.

75 Herman 2005, s. 5–6.

76 Ks. Miller 2010, s. 375–380.

- Buzan, Barry, *People, States and Fear*. 2<sup>nd</sup> ed. Harvester Wheatsheaf 1991.
- Cameron, Iain, *National Security and the European Convention on Human Rights*. Iustus Förlag 2000.
- Cameron, Iain, *An introduction to the European Convention on Human Rights*. 4<sup>th</sup> ed. Iustus Förlag 2004.
- Council of Europe, *Yearbook of the European Convention of Human Rights 1977*. Martinus Nijhoff Publishers 1978.
- Dinstein, Yoram, *The Right to Life, Physical Integrity, and Liberty*. Teoksessa Louis Henkin (toim.): *The International Bill of Rights*, s. 114–137. Columbia University Press 1981.
- European Parliament, *National security and secret evidence in legislation and before the courts: exploring the challenges*. 2014.
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU. Volume II: field perspectives and legal update*. 2017.
- Finan, Christopher M, *From the Palmer Raids to the Patriot Act*. Beacon Press 2007.
- Fingar, Thomas, *Reducing Uncertainty: Intelligence Analysis and National Security*. Stanford University Press 2011.
- Frändberg, Åke, *An Essay on the Systematics of Legal Concepts: a study of legal concept formation*. Scandinavian Studies in Law 1987, s. 81–115.
- Graebner, Norman A, *The National Security: Its Theory and Practice, 1945–1960*. Oxford University Press 1986.
- HaVL 7/2018 vp. Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.
- HaVL 36/2018 vp. Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta.
- HaVM 36/2018 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 198/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.
- HE 199/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta.
- HE 202/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 203/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti – Salminen, Markku, *Poliisioikeus*. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1999.
- Herman, Michael, *Problems for Western intelligence in the new century*. IFS Info 5/2005.
- Honko, Kristiina, *Kansallinen turvallisuus, ihmisoikeusvelvoitteista poikkeaminen sekä velvoitteiden rajoittaminen Euroopan muuttuvassa turvallisuusympäristössä*. Oikeustiede – Jurisprudentia L:2017, s. 5–83.
- Jordan, Amos A. – Taylor, William J. Jr. – Meese, Michael J. – Nielsen, Suzanne C, *American National Security*. John Hopkins University Press 2009.
- Kiss, Alexandre Charles, *Permissible Limitations on Rights*. Teoksessa Louis Henkin (toim.): *The International Bill of Rights*, s. 290–310. Columbia University Press 1981.
- Laitinen, Ahti, *Yhteiskunnan oikeudellistuminen ja kontrolli globalisoituvassa maailmassa*. Teoksessa Tala Jyrki – Kauko Wikström (toim.): *Oikeus – kulttuuria ja teoriaa*. Juhlakirja Hannu Tolonen 2005. Turun yliopisto 2005, s. 71–86.
- Lavapuro, Juha, *Yleinen järjestys ja turvallisuus: kollektiivinen hyvä*. Lakimies 3/2000, s. 412–418.
- Lepsius, Oliver, *Liberty, Security, and Terrorism: The Legal Position in Germany*. aa, s. 435–460.
- Levinson, Sanford V, *Constitutional Norms in a State of Permanent Emergency*. Georgia Law Review 2006, Vol. 40 No. 3, s. 699–751.

- Lohse, Mikael, Turvallistaminenko oikeutta? Oikeus 3/2013, s. 346–350.
- Lohse, Mikael – Viitanen, Marko, Johdatus tiedusteluun. Alma Talent 2019.
- Lustgarten, Laurence – Leigh, Ian, In from the cold: national security and parliamentary democracy. Clarendon Press 1994.
- Lysne II-utvalget, Digitalt grenseforsvar. 2016.
- Maus, Ingeborg, Zur Aufklärung der Demokratietheorie. Suhrkamp 1992.
- Metsäranta, Tuomas, Poliisin salaiset tiedonhankintakeinot ja yksityiselämän suoja. Turun yliopisto 2015.
- Miller, Russell A, Balancing Security and Liberty in Germany. Journal of National Security Law & Policy 2010, Vol. 4, s. 369–396.
- National security and European case-law. European Court of Human Rights Research Division 2013.
- Neiglick, Kirsi, ”Pimeän uhka”: eli tapa yksi, pelota kymmentätuhatta. Oikeus 4/2001, s. 510–513.
- Nyberg, Rene, Jokaisessa maassa on tiedustelu – ellei oma, niin vieras. Kanava 5/2014, s. 10–15.
- Oikeusministeriö, Mietintö luottamuksellisen viestin salaisuudesta 41/2016.
- Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin, Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen (toim.): Perusoikeudet. WSOYpro 2011, s. 171–196.
- Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti, Euroopan ihmisoikeussopimus. 5. uud. p. Talentum. Helsinki 2012.
- PeVL 7/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi pakkokeinolain 5 a ja 6 luvun muuttamisesta.
- PeVL 5/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi poliisilain muuttamisesta.
- PeVL 35/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.
- PeVM 13/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä kokoontumislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PuVL 4/2018 vp. Puolustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.
- PuVM 9/2018 vp. Puolustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Raz, Joseph, The Morality of Freedom. Oxford University Press 1988.
- Shelton, Dinah, Shifting the Focus of U.S. Law from Liberty to Security. Teoksessa Paul Eden – Thérèse O’Donnell (toim.): September 11, 2001: a turning point in international and domestic law. Transnational Publishers 2005, s. 497–532.
- Takahashi, Saul, Set Introduction: The Perils of Sectionalism. Teoksessa Saul Takahashi (toim.): Human Rights, Human Security, and State Security. Praeger 2014.
- Tiedonhankintalakyöryhmän mietintö. Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja. Puolustusministeriö 2015.
- Tuori, Kaarlo, Yleinen järjestys ja turvallisuus – perusoikeusko? Lakimies 6–7/1999, s. 920–931.
- Tuori, Kaarlo, Demokraattisen oikeusvaltion uhkakuvia. Lakimies 1/2014, s. 94–98.
- UaVL 3/2018 vp. Ulkoasiainvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.
- Waldron, Jeremy, Safety and security. Teoksessa Esther D. Reed – Michael Dumper (toim.): Civil Liberties, National Security and Prospects for Consensus: Legal, Philosophical and Religious Perspectives. Cambridge University Press 2012, s. 13–34.

- Van Dijk, Pieter – van Hoof, G.J.H, Theory and practice of the European convention on human rights. 3<sup>rd</sup> ed, Kluwer Law 1998.
- White, Robin C.A. – Ovey, Clare, The European Convention on Human Rights. 5th. ed. Oxford University Press 2010.
- Viljanen, Jukka, The European court of human rights as a developer of the general doctrines of human rights law: a study of the limitation clauses of the European Convention on human rights. Tampere University Press 2003.
- Viljanen, Jukka, Euroopan ihmisoikeussopimus perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXVIII:2005, s. 461–520.
- VNS 5/2016 vp. Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta.
- VNS 6/2016 vp. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko.
- Wolfers, Arnold, National Security as an Ambiguous Symbol. Political Science Quarterly 1952, Vol. 67 No. 4, s. 481–502.
- Yoo, John C, The Continuation of Politics by Other Means: The Original Understanding of War Powers. California Law Review, Vol. 84 No. 2, s. 167–305.

#### OIKEUSKÄYTÄNTÖ

- Lawless v. Irlanti, 1.7.1961.
- Handyside v. Yhdistynyt kuningaskunta, 7.12.1976.
- Irlanti v. Yhdistynyt kuningaskunta, 18.1.1978.
- Klass ja muut v. Saksa, 6.9.1978.
- Malone v. Yhdistynyt kuningaskunta, 2.8.1984.
- Leander v. Ruotsi, 26.3.1987.
- Huvig v. Ranska, 24.4.1990.
- Kruslin v. Ranska, 24.4.1990.
- Hadjianastassiou v. Kreikka, 16.12.1992.
- Brannigan ja McBride v. Yhdistynyt kuningaskunta, 25.5.1993.
- Piermont v. Ranska, 27.4.1995.
- Aksoy v. Turkki, 18.12.1996.
- Zana v. Turkki, 25.11.1997.
- United Communist Party of Turkey ja muut v. Turkki, 30.1.1998.
- Sidiropoulos v. Kreikka, 10.7.1998.
- Rekvényi v. Unkari, 20.5.1999.
- Arslan v. Turkki, 8.7.1999.
- Amann v. Sveitsi, 16.2.2000.
- Rotaru v. Romania, 4.5.2000.
- Metropolitan Church of Bessarabia ja muut v. Moldova, 13.12.2001.
- Al-Nashif v. Bulgaria, 20.6.2002.

- Segerstedt-Wiberg ja muut v. Ruotsi, 6.6.2006.
- Lupsa v. Romania, 8.6.2006.
- Weber ja Saravia v. Saksa, 29.6.2006 (päätös käsittelemättä jättämisestä).
- Association for European Integration and Human Rights ja Ekimdzhiev v. Bulgaria, 28.6.2007.
- Liu v. Venäjä, 6.12.2007.
- Liberty ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, 1.7.2008.
- Leela Förderkreis E.V. ja muut v. Saksa, 6.11.2008.
- A. ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, 19.2.2009.
- Kennedy v. Yhdistynyt kuningaskunta, 18.5.2010.
- Jendrowiak v. Saksa, 14.4.2011.
- O.H. v. Saksa, 24.11.2011.
- Janowiec ja muut v. Venäjä, 21.10.2013.
- Roman Zakharov v. Venäjä, 4.12.2015.
- Szabó ja Vissy v. Unkari, 12.1.2016.
- Kamenov v. Venäjä, 7.3.2017.
- Mehmet Hasan Altan v. Turkki, 20.3.2018.
- Şahin Alpay v. Turkki, 20.3.2018.
- Centrum för Rättvisa v. Ruotsi, 19.6.2018.
- Kavala v. Turkki, 10.12.2019.
- Yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities, 3.9.2008.
- Asia T-85/09 Yassin Abdullah Kadi v. European Commission, 30.9.2010.
- Yhdistetyt asiat C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 Yassin Abdullah Kadi v. European Commission, 18.7.2013.
- Yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12 Digital Rights Ireland Ltd v. Minister for Communications, Marine and Natural Resources and Others and Kärntner Landesregierung and Others, 8.4.2014.
- Asia C-362/14 Maximilian Schrems v. Data Protection Commissioner, 6.10.2015.
- Asia C-601/15 J.N. v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 15.2.2016.
- Yhdistetyt asiat C-203/15 ja C-368/15 Tele2 Sverige AB v. Post- och telestyrelsen and Secretary of State for the Home Department v. Tom Watson and Others, 21.12.2016.
- Asia C-311/18 Facebook Ireland and Schrems. (käsitteily kesken).
- Asia C-467/18, 19.9.2019.
- Leehong v. Jamaica, CCPR/C/66/D/613/1995, 13.7.1999.
- Obodzinsky v. Canada, CCPR/C/89/D/1124/2002, 19.3.2007.
- Marcellana and others v. Philippines, CCPR/C/94/D/1560/2007, 30.10.2008.
- Nell Toussaint v. Canada, CCPR/C/123/D/2348/2014, 7.8.2018.

**Joonas Widlund**

*Tohtorikoulutettava, HTM, julkisoikeus, Vaasan yliopisto*

**Jyri Paasonen**

*Tutkija, OTT, dosentti, julkisoikeus, Vaasan yliopisto*

---

## KANSALLISEN TURVALLISUUDEN KÄSITE: OIKEUTTA VAI POLITIikkaA?

---



**Edilex 2021/44**

Referee-artikkeli  
Julkaistu 27.7.2021  
[www.edilex.fi/artikkelit/23884](http://www.edilex.fi/artikkelit/23884)



## SISÄLLYS

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 1   | JOHDANTO .....   | 1  |
| 2   | KANSALLISEN TURVALLISUUDEN KÄSITTEEN PERUSTEET .....   | 2  |
| 2.1 | KANSALLINEN TURVALLISUUS POLIITTISENA JA OIKEUDELLISENA KÄSITTEENÄ.....  | 2  |
| 2.2 | KÄSITTEEN MÄÄRITTELYN LÄHTÖKOHTIA EUROOPAN UNIONIN OIKEUDEN JA EUROOPAN IHMISOIKEUSSOPIMUKSEN PUITTEISSA ..... | 5  |
| 2.3 | KANSALLINEN TURVALLISUUS JA KÄSITTEEN YDINSISÄLTÖ .....  | 7  |
| 3   | KANSALLINEN TURVALLISUUS JA TIEDUSTELULAINSÄÄDÄNNÖN VALMISTELU .....   | 9  |
| 3.1 | TIEDUSTELULAINSÄÄDÄNNÖN TAUSTA .....   | 9  |
| 3.2 | KANSALLISEN TURVALLISUUDEN KÄSITTEEN MUOTOILEMINEN TIEDUSTELULAINSÄÄDÄNNÖSSÄ.....                              | 10 |
| 3.3 | PERUSTUSLAIN MUUTOS JA KANSALLINEN TURVALLISUUS.....   | 12 |
| 4   | JOHTOPÄÄTÖKSET .....   | 14 |
|     | LÄHTEET .....  | 17 |

### 1 JOHDANTO

Kansallisen turvallisuuden käsitteen juuret ovat politiikan ulottuvuudessa, mutta todellisuudessa sillä on käsitteenä kaksoisluonne sekä poliittisena että oikeudellisena käsitteenä. Tiedustelulainsäädännön kokonaisuuden syntyminen Suomen oikeusjärjestykseen vuonna 2019 merkitsi kansallisen turvallisuuden käsitteen oikeudellisen merkityksen huomattavaa kasvua tiedustelun oikeudellistumiskehityksen myötä<sup>1</sup>. Tärkeimpänä yksittäisenä syynä tähän painoarvon nousuun on se, että perustuslain (731/1999, PL) yksityiselämän suojaa koskevan 10 §:n sisältöä perusoikeuden rajoittamisesta muutettiin siten, että siihen lisättiin tiedon hankkiminen sotilaallisesta toiminnasta tai muusta sellaisesta toiminnasta, joka *vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta*<sup>2</sup>. Tässä perustuslain muutoksessa oli kyse luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan heikentämisestä lisäämällä siihen uusi rajoitusperuste. Muutos nähtiin välttämättömänä perustuslain ja valmistelussa olleen tiedustelulainsäädännön sisältämien tiedusteluvaltuuksien välisen ristiriidan poistamiseksi ja tiedustelulainsäädännön säätämiseksi tavanomaisessa lainsäätämisyksessä<sup>3</sup>.

Tässä kirjoituksessa tarkastellaan kansallisen turvallisuuden käsitteen käyttöä tiedustelulainsäädännön valmistelussa ja tiedustelulainsäädännössä sekä sen sisältöä yleisemmin suomalaisessa oikeusjär-

<sup>1</sup> Kansainvälisessä viitekehyksessä kansallisen turvallisuuden käsitteen oikeudellisen merkityksen kasvun käännekohtana voidaan pitää syyskuun 11. päivän terrori-iskuja vuonna 2001 (ks. Honko 2017, s. 13).

<sup>2</sup> Muutos toteutettiin jakamalla säännöksen kolmas momentti kahteen osaan ja siirtämällä jälkimmäinen osa uudeksi 4 momentiksi. Uuteen neljänteen momenttiin lisättiin tässä mainittu kansallisen turvallisuuden sisältävä rajoitusperuste. Sotilaallisen toiminnan ja muun kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan määrittelystä perustuslain kontekstissa, ks. HE 198/2017 vp, s. 34–37; PeVM 4/2018 vp, s. 7–9.

<sup>3</sup> Oikeusministeriön mietintö 41/2016, s. 42–43.



nestyksessä. Fokus on siten ensisijaisesti käsitteen kansallisessa sisällössä ja käytössä, johon toki vaikuttavat erilaiset kansallisen järjestelmän ulkopuolelta siihen vaikuttavat lähteet, joista keskeisimpiä ovat Euroopan unionin (EU) oikeus ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) ihmisoikeusdoktriini.<sup>4</sup> Kirjoituksen päämääränä on vastata kysymykseen siitä, onko kansallisen turvallisuuden käsitteellä tällä hetkellä selkeä sisältö oikeudellisena käsitteenä tai onko tällaista täsmällistä sisältöä edes mahdollista tai tarpeellista saavuttaa. Huomioiden turvallistumiseen liittyvät näkökohdat tavoitteena on myös selvittää, miten kansallisen turvallisuuden käsitteen käyttö tiedustelulainsäädännön valmistelussa voi vaikuttaa sen käyttöön lainsäädännön valmistelussa tulevaisuudessa.

Tiedustelulainsäädännön valmistelu oli monivaiheinen prosessi, joka sai alkunsa valtioneuvoston kyberturvallisuusstrategiaa koskeneesta periaatepäätöksestä tammikuussa 2013. Esivalmisteluun luetavien työryhmämietintöjen jälkeiseen jatkovalmisteluun kuului lukuisien lausuntojen kerääminen suunnitellusta siviilitiedustelulainsäädännöstä, sotilastiedustelulaista, Suomen perustuslain tarkistamisesta sekä tiedustelun laillisuusvalvonnasta ja parlamentaariseen valvonnasta. Eduskuntakäsittelyssä siviilitiedustelulainsäädäntöä ja sotilastiedustelulakia koskevat hallituksen esitykset kävivät läpi kaksi lausuntokierrosta ehdotuksiin sisältyneiden mahdollisten perustuslaillisten ongelmien johdosta.<sup>5</sup>

Lainsäädännön esityöt – erityisesti hallituksen esitykset ja valiokuntien lausunnot ja mietinnöt – muodostavat tärkeän lähdeaineiston kansallisen turvallisuuden käsitteen sisällön tarkastelun kannalta. Hallituksen esitys ei ole prosessin päätepiste, vaan sitä täydentävät ja tarpeen vaatiessa korjaavat valiokuntien mietinnöt ja lausunnot. Tämä prosessi oli selkeästi nähtävissä tiedustelulakien valmistelussa. Esitöiden arvo oikeuslähteenä on niiden kyvyssä antaa tietoa lainsäätämisen aikaan vallinneista yhteiskunnallisista olosuhteista ja vallitsevasta oikeustilasta, valmistellun lain yhteiskuntapoliittisista tavoitteista ja sopivimmiksi todetuista ratkaisuista näiden tavoitteiden saavuttamiseen. Esityöt tarjoavat näin ollen keskeisen tulkintatiedon lähteen kansallisen turvallisuuden käsitteen oikeudellisen sisällön määrittelyyn.<sup>6</sup> Toinen käsitteen tulkintaan keskeisesti liittyvä lähdeaineisto muodostuu Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännöstä.

## 2 KANSALLISEN TURVALLISUUDEN KÄSITTEEN PERUSTEET

### 2.1 KANSALLINEN TURVALLISUUS POLIITTISENA JA OIKEUDELLISENA KÄSITTEENÄ

Kansallisen turvallisuuden määrittelyssä on kaksi ongelmaa. Ensimmäinen on luonteeltaan semanttinen: onko käsitteellä jokin ydinsisältö ja mikä se on? Toinen ongelma on funktionaalinen: kuka käyttää käsitettä, miten ja mihin tarkoitukseen?<sup>7</sup> Kansallisen turvallisuuden käsitteen ongelmat esitettynä tällä tavalla alleviivaavat sen ominaispiirrettä samanaikaisesti poliittiseen ja oikeudelliseen ulottuvuuteen sijoittuvana käsitteenä. Käsitteessä yhdistyvät kansallisvaltio ja turvallisuus, mikä tekee siitä

<sup>4</sup> Kansallisen turvallisuuden tulkitaan kuuluvan valtion suvereniteetin peruselementteihin ja esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen on Euroopan ihmisoikeussopimusta (EIS) tulkitessaan jättänyt valtiolle laajan harkintamarginaalin kansalliseen turvallisuuteen liittyvissä asioissa (ks. HE 198/2017 vp, s. 20; Weber ja Saravia v. Saksa, 54934/00 kohta 106; Kennedy ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, 26839/05, kohta 154). Tästä huolimatta on todettava, että kansainväliset ihmisoikeussopimukset, Suomen näkökulmasta varsinkin EIS, voivat asettaa rajoituksia sille, miten valtio voi säätää kansallisesta turvallisuudesta ja tiedustelusta (HE 202/2017 vp, s. 38).

<sup>5</sup> Tässä yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista käydä läpi tiedustelulainsäädännön valmistelun prosessin yksityiskohtia tarkemmin läpi, mutta Lohse ja Viitanen (2019, s. 18–23) ovat kuvanneet tiedustelulainsäädännön valmisteluprosessin keskeiset kohdat ja lausunnot.

<sup>6</sup> Tolonen 2003, s. 117–118.

<sup>7</sup> Cameron 2000, s. 40.





poliittisille vaikutteille alttiin ja vahvasti käytännön ulottuvuuteen sitoutuneen<sup>8</sup>. Oikeudellisen tarkastelun kannalta kansallisessa turvallisuudessa on kyse erityisen ongelmallisesta käsitteestä, sillä kansalliselle turvallisuudelle on hankalaa muodostaa täsmällistä, yleisesti hyväksyttyä määritelmää<sup>9</sup>. Merkittävänä syynä tähän voidaan pitää sen sijoittumista poliittisen ja oikeudellisen välimaastoon<sup>10</sup>.

Oikeudelliset käsitteet ovat osa oikeudellista diskurssia, joka yhdistää eri oikeudellisia käytäntöjä oikeuden sanastona<sup>11</sup>. Oikeudellisten käsitteiden ominaispiirre on siinä, että niitä voidaan käyttää oikeudellisessa argumentaatiossa: oikeuskielessä käsitteitä ja argumentaatiota ei ole mahdollista erottaa toisistaan. Oikeudelliset käsitteet sekä asettavat argumentaation reunaehdot että osallistuvat oikeudellisten ongelmien tai ratkaisujen muodostamiseen.<sup>12</sup>

Oikeudellisten käsitteiden sisältö muotoutuu niiden funktion välityksellä. Ne ovat työkaluja oikeudellisen argumentaation kokonaisuuden tarkasteluun tai niiden avulla jäsennellään ja ratkaistaan yksittäisiä oikeudellisia ongelmia. Niillä ei ole pysyvää, muuttumatonta ja universaalista sisältöä, vaan ne ovat sidottuja tiettyyn aikaan ja paikkaan. Yhteiskunnan olot, esimerkiksi poliittinen ympäristö tai yleisesti yhteiskunnassa tunnustetut arvot, vaikuttavat käsitteiden funktioon ja laajemmin oikeuteen yleisesti. *Tolonen* on todennut oikeuden ja yhteiskunnallisten olosuhteiden välisen suhteen olevan kehämäisesti toisiinsa vaikuttava: yhteiskunnalliset olot leimaavat oikeuden syntyä ja oikeus vastaavuoisesti muokkaa yhteiskunnallisia oloja.<sup>13</sup> Oikeudellisten käsitteiden rooli tässä prosessissa on havaittavissa kansallisen turvallisuuden käsitettä tarkasteltaessa: yhteiskunnan turvallistumisdiskurssit ovat nostaneet käsitteen painoarvoa ja luoneet käsitteelle voimistuvan oikeudellisen ulottuvuuden. Kysymys onkin, missä määrin oikeudellistuneen kansallisen turvallisuuden voidaan odottaa muokkaavan yhteiskuntaa.

Käsitteen poliittinen ulottuvuus keskittyy sen funktioon. Kansallinen turvallisuus poliittisena käsitteenä on käytettävissä esimerkiksi ulko- ja turvallisuuspoliittisessa keskustelussa ja ratkaisuisissa.<sup>14</sup> Poliittisena käsitteenä ei ole erikoislaatuista, että eri tahoilla on erilaisia näkemyksiä siitä, mitä käsitteen alaisuuteen kuuluu tai miten sitä tulee ylläpitää. Eri hallinnonaloilla voi olla erilaisia näkemyksiä yksityiskohdista. Voidaan olettaa, että poliittisilla toimijoilla ei myöskään ole suurta halukkuutta määritellä käsitettä täsmällisesti, koska se rajoittaisi käsitteen käytön poliittista liikkumatilaa. Oikeuden kannalta asetelman tekee ongelmalliseksi se, että kytkös valtion olemassaolon ja yhteiskunnan turvaamiseen ja suvereniteettiin liittyy käsitteen vahvasti poliittiseen ulottuvuuteen.<sup>15</sup>

Jos kansallista turvallisuutta tulkittaisiin ainoastaan poliittisena käsitteenä, menetettäisiin kyky nähdä sen merkitys osana oikeudellista ajattelua ja sen vuorovaikutus muiden keskeisten oikeudellisten mekanismien, erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. Kansallisen turvallisuuden käsite on ollut

<sup>8</sup> Lustgarten – Leigh 1994, s. 3–4.

<sup>9</sup> Käsitteen merkityksestä ja sen määrittelemisen vaikeudesta ks. esimerkiksi Lonka – Laitinen – Keinänen – Wähä – Huhtinen – Paasonen 2020, s. 9; Wolfers 1952, s. 481.

<sup>10</sup> Lonka ym. 2020, s. 11–12; Wolfers 1952, s. 483.

<sup>11</sup> Tuori 2007, s. 135–136.

<sup>12</sup> Frändberg 1987, s. 83.

<sup>13</sup> Frändberg 1987, s. 83; Tolonen 2003, s. 54; Hohfeld 1913, s. 20–24.

<sup>14</sup> Ks. Chilton 2008, s. 226–231. Chiltonin esitystä mukaillen poliittinen käsite voidaan erottaa oikeudellisesta siinä, että poliittiset käsitteet eivät ole samalla tavalla institutionalisoituja/legalisoituja kuin oikeudelliset käsitteet eikä niiden puhujaryhmää koske samanlainen asiantuntijuuden vaatimus kuin oikeudellisessa ulottuvuudessa. Poliittisia käsitteitä ei koske samanlainen täsmällisyyden ja tarkkuuden vaatimus kuin niiden oikeudellisten vastineita, ja tätä voi pitää keskeisenä haasteena, kun kansallisen turvallisuuden kaltaiset käsitteet siirtyvät oikeudelliseen ulottuvuuteen.

<sup>15</sup> Esimerkiksi Vietnamin sodan aikana USA:ssa alkoi yleistyä laajeneva kansallisen turvallisuuden tulkinta, johon sisältyi eri hallinnonalojen välinen kamppailu käsitteen sisällön määrittelemisestä. Toinen kiinnostava huomio on, että kylmän sodan jälkeen eurooppalaiset demokratiat ovat olleet aiempaa halukkaampia kontrolloimaan ja valvomaan omien tiedustelupalvelujensa toimintaa. (Cameron 2000, s. 46, 69). Varsinkin jälkimmäisessä esimerkissä ulko- ja turvallisuuspoliittiset kytkökset näyttäivät ilmeisiltä.



olemassa jo pitkään, sillä se on välttämättä kansallisvaltion olemassaoloon sidottu käsite<sup>16</sup>. On kuitenkin eri asia todeta käsitteen olemassaolo, varsinkin historiallisessa tarkastelussa, kuin todeta käsitteen olleen aktiivisessa käytössä oikeusjärjestyksen puitteissa. Suomessa kansallisen turvallisuuden käsitteen muodostuminen ulottuu aina autonomian aikaan saakka, mutta aktiiviseen oikeudelliseen käytäntöön se on ilmaantunut vasta tällä vuosituhanella, ja täysimääräisesti vasta tiedustelulainsäädännön valmistelun myötä. Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointia koskeneessa selvityksessä on todettu, että kansallisen turvallisuuden käsite on säilynyt määrittelemättömänä suomalaisessa oikeusjärjestyksessä tiedustelulainsäädännön valmisteluun saakka. Tämä ei tarkoita, etteikö käsite ”kansallinen turvallisuus” olisi esiintynyt jo aiemmin erilaisissa oikeudellisissa yhteyksissä ennen tiedustelulainsäädännön valmistelua, mutta joko käsitteen sisältö on jätetty täsmentämättömäksi tai siihen on viitattu toisenlaisin termein.<sup>17</sup>

Suomessa ilmaisua kansallinen turvallisuus on käytetty lainsäädännössä jo ennen tiedustelulainsäädäntöä, mutta kuten EIT:n ja EUT:n oikeuskäytännönkin perusteella on havaittavissa, käsitteelle ei ole onnistuneesti muodostettu tarkkaa merkitystä tai edes koettu täsmällisen määritelmän olevan mahdollinen. Euroopan unionin oikeuden ja EIT:n ratkaisujen merkitystä käsitteen määrittelyssä tarkastellaan tarkemmin edellä, mutta jo tässä kohtaa voidaan todeta, että kansallisen turvallisuuden määrittelemättömyyttä ei voi pitää mitenkään poikkeuksellisenä lähestymistapana. Esimerkiksi Ison-Britannian lainsäädännössä kansallisen turvallisuuden käsitteelle ei ole annettu selkeää määritelmää. Yleisellä tasolla Britanniassa kansallisen turvallisuuden katsotaan olevan yksi hallinnon vallan lähde, joka sisältää kuvauksen valtion intresseistä ja eduista, syyn toimia tietyllä tavalla näihin intresseihin liittyen ja perusteen poiketa tietyistä säännöistä näiden intressien toteutumisen niin vaatiessa.<sup>18</sup> Tämä kuvaus ei varsinaisesti lisää mitään mullistavaa kansallisen turvallisuuden yleisesti käsitettyihin perusteisiin, mutta kuvauksesta käy selkeästi ilmi kansallisen turvallisuuden käsitteen sekä poliittiset (valtion intressien ja etujen määrittely ja toiminta) että oikeudelliset (poikkeaminen tietyistä säännöistä) ulottuvuudet.

Käsitteen poliittisen ja oikeudellisen ulottuvuuden välillä on havaittavissa jännitettä, joka voi konkretisoida siinä, että poliittiset toimijat kokevat ihmisoikeuksien olevan tehokkaan ja määrätietoisien toiminnan este kansallisen turvallisuuden uhkien torjunnassa, tai kuten Honko kirjoittaa: ”ihmisoikeudet ovat usein sotien ja kriisitilanteiden ensimmäiset uhrit”<sup>19</sup>. Ihmisoikeuksien ja kansallisen turvallisuuden välillä on koettu vallitsevan kilpailutilanne harmonian sijaan aina ihmisoikeusajattelun voimistumisesta lähtien toisen maailmansodan jälkeen. Esimerkiksi Yhdysvalloissa on ajoittain ollut vallalla ajattelutapa, jossa ihmisoikeuksien kansainvälisen tukemisen on katsottu olevan ylimääräistä ylellisyyttä, johon on varaa ainoastaan turvallisuustilanteen tasaisuuden ja vakauden salliessa.<sup>20</sup> Mikäli samanlainen ajattelutapa sovelletaan yksittäisen kansallisvaltion sisällä, on selvää, että oikeusvaltiolliset ja demokraattiset periaatteet vaarantuvat. Uhkaako siis kansallisen turvallisuuden käsitteen voimistuminen oikeusvaltiota? Toinen keskeinen kysymys on se, voiko oikeusvaltio ylittää omat, oikeusvaltiollisten periaatteiden määrittelemät rajansa puolustaakseen itseään ja omaa olemassaoloaan? Oikeusvaltion ideaan kuuluu luontevasti se, että jotkin ratkaisut, kuten kidutuksen käyttäminen tai asevoimien suuntaaminen omia kansalaisia vastaan, ovat poissuljettuja, koska valtio lakkaisi olemasta

<sup>16</sup> Ks. HE 198/2917 vp, s. 35–36.

<sup>17</sup> Lonka ym. 2020, s. 47. Selvityksen kirjoittajat ovat todenneet, että eduskuntalakien joukossa käsite ”kansallinen turvallisuus” esiintyy 41 kertaa ja siihen rinnastettavat käsitteet ”valtion turvallisuus” ja ”valtiollinen turvallisuus” 28 kertaa. Laskentatapa huomioi toki ainoastaan termi-muotoiset lingvistiset ilmiöt: on mahdollista, että käsitteeseen on viitattu myös muin termein tai epäsuorasti. Selvityksessä ei ole pohdittu tarkemmin syitä, miksi valtion/valtiollista turvallisuutta voidaan pitää kansallisen turvallisuuden läheisenä ”sukulaiskäsitteenä” tai jopa vaihtoehtoisena terminä. Lonka ym. ovat kuitenkin selvityksessä todenneet, että kansallinen turvallisuus kattaa niin kansakunnan ja valtion turvallisuuden ja olemassaolon (s. 13). Näin ajateltuna valtion/valtiollinen turvallisuus olisi käsitettävissä kansallisen turvallisuuden alakäsitteeksi.

<sup>18</sup> Lustgarten – Leigh 1994, s. 321; Campbell 2014, s. 240.

<sup>19</sup> Honko 2017, s. 10.

<sup>20</sup> Burke-White 2004, s. 251.



oikeusvaltio sillä hetkellä.<sup>21</sup> Toisaalta sovellettaessa Lagerspetzin muotoilemaa hierarkkisen oikeusvaltion rakenteen ideaa, oikeusvaltiota ei ole tarve nähdä binäärisenä tilana, jossa valtio joko on tai ei ole oikeusvaltio. Hierarkkisen rakenteen mukaan oikeusvaltion kehityksessä siirryttäessä ylemmille, kehittyneen oikeusvaltion tasoille sen rakennetta on mahdollista väliaikaisesti kaventaa menettämättä oikeusvaltiota kokonaan.<sup>22</sup>

Kansallisen turvallisuuden ja ihmisoikeuksien välisessä suhteessa ihmisoikeuksia ei välttämättä koeta esteenä kansallisen turvallisuuden suojaamiselle, mutta ihmisoikeuksien sisältöön liittyvät tulkinnanvaraisuudet voivat joissain tilanteissa vaikeuttaa niiden täysimääräistä noudattamista. Ihmisoikeuksien asettamisen standardien tulee olla selkeitä, sillä silloin valtion hallinto ja kansallisen turvallisuuden viranomaiset tietävät omat velvollisuutensa, ja ihmiset ovat tietoisia oikeuksistaan ja oikeussuojakeinoistaan.<sup>23</sup> Valitaan kansallisen turvallisuuden ja ihmisoikeuksien välisen jännitteen näkökulmaksi sitten kumpi tahansa, on selvää, että tästä jännitteestä kumpuaa merkittäväällä tavalla kansallisen turvallisuuden käsitteen ongelmallisuus. Kansallisen turvallisuuden ja ihmisoikeuksien välillä vallitsee kuitenkin yhteys. Ihmisoikeuksia polkevat valtiot ovat todennäköisemmin valmiimpia turvautumaan valtioiden väliseen aggressiiviseen yhteenottoon kuin ihmisoikeuksien kunnioittamiseen sitoutuneet valtiot.<sup>24</sup>

Käsitteen tulkintaan liittyvistä riskitekijöistä on syytä mainita myös kontekstuaalisen tulkinnan yleistyminen ihmisoikeuksien tulkinnassa. Kontekstuaalisen tulkinnan idea on, että valtioilla on mahdollisuus laajentaa sallittujen rajoitusten alaa, kunhan ne kykenevät näyttämään, että rajoitus on kontekstuaalisten eli tapaukseen liittyvien erityislaatuisten olosuhteiden perusteella välttämätön. Tämä mahdollistaa kansallisen turvallisuuden puitteissa esimerkiksi kansallisen terrorisminvastaisen lainsäädännön tiukentamisen ilman tarvetta turvautua EIS 15 artiklaan. Valtioiden perustavien arvojen kyseenalaistaminen (politiikan suunnalta) lisää tilanteen huolestuttavuutta, koska arvot heijastuvat valtioiden toimintaan. Terrorisminvastainen taistelu ja muut turvallisuusuhkat ja niitä koskeva turvalistaminen ja poliittinen päätöksenteko voivat johtaa hylkäämään tai suhteellistamaan ehdottomina pidettyjä ihmisoikeusnormeja.<sup>25</sup> EIT:n Austin v. Yhdistynyt kuningaskunta -ratkaisu toimii esimerkkinä kontekstuaalisen tulkinnan soveltamisesta. Ratkaisussa oli kyse EIS 5 artiklasta ja vapaudenriistosta. EIT:n ratkaisu poikkesi sen aiemmasta käytännöstä ja muodosti mahdollisen heikennyksen 5 artiklan tarjoamaan suojaan.<sup>26</sup> Rautiainen näkee, että kontekstuaalinen tulkinta voi johtaa EIS 8–11 artiklojen tulkinnassa ratkaisuihin, joissa valtion harkintamarginaalia laajennetaan entisestään.<sup>27</sup> Kansallisen turvallisuuden kohdalla, jossa harkintamarginaali on jo valmiiksi laaja, tällainen kehityskulku lisäisi painetta käsitteen sisällön tarkempaan määrittelyyn.

## 2.2 KÄSITTEEN MÄÄRITTELYN LÄHTÖKOHTIA EUROOPAN UNIONIN OIKEUDEN JA EUROOPAN IHMISOIKEUSSOPIMUKSEN PUITTEISSA

Tiedustelu ja kansallinen turvallisuus ovat toisiinsa läheisesti kietoutuneita käsitteitä. Yleisesti vallitsevan näkemyksen mukaan tiedustelu on modernin valtion kansallisen turvallisuuden suojaamisen kannalta välttämätön toiminto. Tiedustelun ja kansallisen turvallisuuden välistä tiivistä yhteyttä tukee

<sup>21</sup> Hallberg 2004, s. 258; Lagerspetz 2002, s. 40.

<sup>22</sup> Lagerspetz 2002, s. 40–41.

<sup>23</sup> Ks. Waldron 2011, s. 326–327.

<sup>24</sup> Burke-White 2004, s. 254. Vrt. kuitenkin Burke-White 2004, s. 267–268. Ihmisoikeuksien kunnioittamisen tavoite voi myös toimia pontimena aseelliseen interventioon toisessa valtiossa, joka ei kunnioita kansalaistensa ihmisoikeuksia. Ihmisoikeudet eivät siis ole absoluuttisesti rajoite valtioiden aggressiolle. Kynnys interventioon madaltuu, jos ihmisoikeuksien lisäksi valtio tavoittelee myös muita etuja.

<sup>25</sup> Honko 2017, s. 68; Rautiainen 2014, s. 131–133.

<sup>26</sup> Austin v. Yhdistynyt kuningaskunta 39692/09, 40713/09 ja 41008/09. Ks. myös Mouvement Raélien Suisse v. Sveitsi, 16354/06. Vrt. A ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, 3455/05, Gillan ja Quinton v. Yhdistynyt kuningaskunta, 4158/05.

<sup>27</sup> Rautiainen 2014, s. 134.



EU:n perussopimuksien ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisältö ja tulkinta. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4.2 artiklassa todetaan kansallisen turvallisuuden säilyvän kunkin jäsenvaltion yksinomaisen toimivallan piirissä. Artiklan mukaisesti kansallisesta turvallisuudesta huolehtiminen lukeutuu valtion keskeisiin tehtäviin. Unionilla ei siis ole toimivaltaa kansallisen turvallisuuden alueella, mutta tämä ei tee unionin oikeudesta merkityksetöntä kansallisen turvallisuuden ja tiedustelun kysymyksissä. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö on osoittanut, että valtion on vedotessaan kansalliseen turvallisuuteen kytkettyvään perusteeseen kyettävä osoittamaan kyseinen tarve todelliseksi<sup>28</sup>. Vaikka jäsenvaltioilla on toimivalta kansallisen turvallisuuden asioissa, ne eivät myöskään voi vapaasti määritellä käsitteen ulottuvuuksia ilman unionin toimielinten valvontaa<sup>29</sup>.

Yleisellä tasolla perusoikeuksien rajoittaminen on unionin oikeuden piirissä katsottu hyväksyttäväksi valtion turvallisuuden ylläpitämiseksi. Tämän intressin toteuttamiseen lukeutuu oikeuskäytännön mukaisesti muun muassa kansainvälisen vakavan järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin torjunta.<sup>30</sup> On myös huomioitava, että Euroopan sisäisten turvallisuusuhkien prioriteetit unionin tasolla ovat samankaltaiset kuin yksittäisten jäsenvaltioiden kuten Suomen. Näihin prioriteetteihin kuuluvat muun muassa terrorismin torjunta, rajaturvallisuus ja verkkorikollisuuden torjunta. Turvallisuuteen liittyvät kollektiiviset tavoitteet ja perusoikeudet eivät ole epäyhteensopivia unionin oikeuden tasolla, mutta samanaikaisesti valtiot eivät voi poiketa perus- ja ihmisoikeuksien täysimääräisestä kunnioittamisesta kansalliseen turvallisuuteen vedoten.<sup>31</sup> Tiedustelutoiminnan kannalta EU-oikeudesta ei seuraa mitään suoria esteitä kyseisen toiminnan järjestämiselle valtiossa, mutta kuten EUT:n oikeuskäytännöstä käy ilmi, unionin oikeuden ja kansallisen turvallisuuden väliset yhteydet vaikuttavat etenkin epäsuorasti kansallisen turvallisuuden käsitteen välityksellä tiedustelun järjestämisen reuna-ehtoihin.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tahollaan todennut valtioilla olevan laaja harkintamarginaali kansalliseen turvallisuuteen ja tiedusteluun liittyvissä asioissa<sup>32</sup>. EIT:n kanta on kiteytettävissä siten, että se katsoo valtioiden olevan itse parhaassa asemassa arvioimaan sitä, mitkä toimet ovat tarpeellisia kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. EIT:n tehtäväksi jää tällöin toimenpiteiden lakiperustan, välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointi. Euroopan neuvoston ihmisoikeusdoktriinin, sellaisena kuin EIT sitä tulkitsee, voidaan katsoa siis suhtautuvan tiedusteluun osana kansallisen turvallisuuden kokonaisuutta myönteisesti, joskaan ei ilman tiedustelutoimintaan ja kansallisen turvallisuuden argumentaatioon kuuluvien riskien huomioimista.<sup>33</sup> Esimerkiksi terrorismin kohdalla on kyse vakavasta yhteiskuntaan kohdistuvasta uhkasta, mutta demokraattiset ja oikeusvaltiolliset yhteiskunnat eivät voi vastata tähän uhkaan varomattomasti. Varomattomasti kansallista turvallisuutta ihmisoikeuksien kustannuksella painottavan reaktion uhkana on oman demokraattisen yhteiskunnan perustavien arvojen rapautuminen.<sup>34</sup>

<sup>28</sup> HE 198/2017 vp, s. 23–24; Asia C-300/11 ZZ; Asia C-615/10 Insinööritoimisto InsTiimi, kohta 35; Asia C-284/05 komissio v. Suomi, kohdat 45, 47, 49.

<sup>29</sup> HE 198/2017 vp, s. 35; Asia C-601/15 J.N., kohdat 65–66.

<sup>30</sup> Asia C-145/09 Tsakouridis, kohdat 46–47; Asia C-419/24 WebMind, kohta 76; Yhdistetyt asiat C-539/10 ja C-550/10 P Al-Aqsa, kohta 130; Yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P Kadi ja Al-Barakaat, kohta 363.

<sup>31</sup> COM (2015) 185 (final), 13.5.2015, s. 11–12; Yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12 Digital Rights, kohta 42, Al-Aqsa, kohta 130, Kadi ja al-Barakaat, kohta 363; Tsakouridis, kohta 47.

<sup>32</sup> Honko 2017, s. 13; Lohse – Viitanen 2019, s. 132.

<sup>33</sup> Lohse – Viitanen 2019, s. 17–18; Klass ja muut v. Saksa, 5029/71, kohdat 49–50; Zakharov v. Venäjä, 47143/96, kohta 232; Weber ja Saravia v. Saksa, 54934/00, kohta 106; Kvasnica v. Slovakia, 72094/01, kohta 80; Kennedy ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, kohdat 153–154. EIT:n yleisenä linja on kiteytettävissä ajatukseen siitä, että turvallisuusintressit eivät saa heikentää demokraattisen valtiojärjestelmän ja vapaan yhteiskunnan perusteita. Leander v. Ruotsi, 9248/81, kohta 60, Lambert ja muut v. Ranska, 46043/14, kohta 31.

<sup>34</sup> Jung 2007, s. 98; Honko 2017, s. 19–20.



Zakharov-ratkaisussa EIT on todennut, että kansallisen turvallisuuden käsitettä on vaikea määritellä tyhjentävästi etukäteen<sup>35</sup>. Samaisesta ratkaisusta on myös löydettävissä EIT:n kansallisen turvallisuuden käsitteen soveltamiselle asettamia rajoituksia. Kansallisen turvallisuuden perusteella hallinnolle osoitettu valta ei saa olla rajoituksetonta ja lainsäädännön on kyettävä osoittamaan ne viranomaistahot, jotka ovat oikeutettuja käyttämään kansalliseen turvallisuuteen perustuvia toimivaltuuksia. Tiedustelun kohdalla tämä tarkoittaa tietenkin tiedusteluvaltuuksia. Kansallista turvallisuutta koskevan sääntelyn on otettava huomioon tavoiteltu hyväksyttävä tarkoituserä sekä yksilöiden suojan hallinnon mielivaltaa vastaan.<sup>36</sup>

Näiden vähimmäisvaatimuksien ilmaisemisesta huolimatta *Iain Cameron* on suunnannut kritiikkiä EIT:n lähestymistapaa kansallisen turvallisuuden epämääräisyyden hyväksyntää kohtaan. Cameronin mukaan käsitteen jääminen epäselväksi on haitannut tiedustelupalvelujen toiminnan tehokasta valvontaa. Myöskään EIS:n esityöt eivät tarjoa apua siihen, miten sopimuksen viitekehyksessä kansallisen turvallisuuden käsitettä tulisi tulkita.<sup>37</sup> Yleisesti ottaen käsitteen alle katsotaan kuuluvan ainakin sotilaallinen maanpuolustus, terrorismintorjunta ja laittoman tiedustelutoiminnan torjunta. Käsitteen sisällön varsinainen määrittäminen on kuitenkin tietoisesti jätetty valtioille, koska on lähes mahdotonta tyhjentävästi listata ennakkoon kaikki sen alaisuuteen kuuluvat uhkaperusteet.<sup>38</sup>

Käsitteen epämääräisyydestä seuraa se, että se jättää valtion hallinnolle mahdollisuuden määritellä kansallisen turvallisuuden vallitsevan tilanteen ja ajankohtaisten poliittisten intressien mukaisesti.<sup>39</sup> Kansallisvaltion suvereniteetin ja kansallisen turvallisuuden välisestä kiinteästä siteestä johtuen EIT ei myöskään ole lähtökohtaisesti ollut halukas kyseenalaistamaan valtioiden argumentaatiota siitä, että EIS:ssa turvatun oikeuden rajoittaminen on tapahtunut kansalliseen turvallisuuteen perustuen.<sup>40</sup>

### 2.3 KANSALLINEN TURVALLISUUS JA KÄSITTEEN YDINSISÄLTÖ

Kansallisen turvallisuuden ylläpitäminen ja sen uhkien torjuminen kuuluvat valtion keskeisiin tehtäviin. Yleisesti kuvailtuna kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen voidaan sanoa tarkoittavan valtion olemassaolon jatkuvuuden turvaamista, mikä sisältää valtion elintärkeiden etujen ja rakenteiden suojaamisen<sup>41</sup>. Valtiolla on tiettyjä perustavanlaatuisia arvoja, kuten oman olemassaolonsa ja alueellisen koskemattomuutensa turvaaminen, suvereniteettinsa ylläpitäminen ja kansan olemassaolon suojaaminen. Kansallisen turvallisuuden voidaan suppeimmillaan tulkita tarkoittavan näiden arvojen ylläpitämistä. Sama voidaan muotoilla myös siten, että kansallinen turvallisuus tarkoittaa näitä valtion perusarvojen toteutumista vaarantavien uhkien ja esteiden torjuntaa. Vaikka kansallista turvallisuutta voidaan hyvällä syyllä pitää yhtenä valtion perusominaisuuksista, käsitteenä se on silti kansallisen aikaan ja paikkaan sidottu. Kansallinen turvallisuus käsitteenä on käynyt läpi erilaisia vaiheita valtioiden ja arvojen kehityksen, poliittisten muutoksien ja teknologisten saavutusten vaikutuksesta<sup>42</sup>.

<sup>35</sup> Zakharov v. Venäjä, kohta 247. Ks. myös esimerkiksi Kennedy ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, kohta 159; Esbester v. Yhdistynyt kuningaskunta, 18601/91.

<sup>36</sup> Honko 2017, s. 24; Zakharov v. Venäjä, kohta 247; Malone v. Yhdistynyt kuningaskunta, 8691/79, kohta 67.

<sup>37</sup> Cameron 2000, s. 49–51; Honko 2017, s. 13–14.

<sup>38</sup> HE 198/2017 vp, s. 20; Al-Nashif v. Bulgaria, 50963/99, kohta 121.

<sup>39</sup> Campbell 2014, s. 234.

<sup>40</sup> Honko 2017, s. 24–25. Yksi poikkeus tähän käytäntöön on kuitenkin ratkaisussa Rotaru v. Romania, 28341/95, erityisesti tuomari Wildhaberin ratkaisua puoltava mielipide, johon kuusi muuta tuomaria liittyivät.

<sup>41</sup> Lonka ym. 2020, s. 11; Pöysti 2019, s. 5.

<sup>42</sup> Muotoutumisesta huolimatta käsitteen peruselementit pysyvät samoina: muun muassa maanpuolustus, ja Suomen tapauksessa siihen liittyen asevelvollisuus, ovat lainsäädännön näkökulmasta perinteisiä kansallisen turvallisuuden osia, jotka osoittavat käsitteen historialliset juuret. Muotoutumisessa voidaan katsoa olevan kyse painopisteiden muutoksista, jotka vasta pitkällä aikavälillä näyttävät havaittavina muutoksina kansallista turvallisuutta koskevilla ajattelutavoilla. Käsitteen ydin kuitenkin säilyy muuttumattomana: vaikka kylmän sodan aikainen tai nykyisen, kansainvälisen terrorismin värittämän, kansallisen turvallisuuden muoto sisältää esimerkiksi ensimmäistä maailmansotaa edeltäneelle ajattelulle täysin vieraita elementtejä, ajatus valtion ole-



Aina kansallisen turvallisuuden suhde mainittuihin valtion perusarvoihin ei kuitenkaan ole niin suoraviivainen kuin voisi kuvitella. Esimerkiksi Virossa suvereniteettidiskurssi johti ristiriitaan valtion alkaessa integroitua ylikansalliseen ja kansainväliseen yhteistyöhön NATO- ja EU-jäsenyyden myötä. Näiden jäsenyyksien yhtenä merkittävänä taustatekijänä oli valtion turvallisuustilanteen kohentaminen. Samanaikaisesti näihin jäsenyyksiin kuului valtion suvereniteetin kaventaminen, minkä väitettiin heikentävän sen kansallista turvallisuutta rajoittuvan itsemääräämisoikeuden vuoksi.<sup>43</sup>

EIS:n puitteissa tarkasteltuna alueellisen koskemattomuuden, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, valtion taloudellisen hyvinvoinnin ja rikollisuuden torjunnan suhde kansallisen turvallisuuden käsitteeseen ei myöskään ole mutkaton. EIS:n 8 artiklassa nämä valtion perustavanlaatuiset arvot ovat kirjattuina kansallisen turvallisuuden ohella erillisinä rajoitusperusteina. Tämän seurauksena on oletettava, että niiden sisällön on oltava jossain määrin eriävä kansallisen turvallisuuden sisällöstä, sillä muuten niiden kirjaamisella erillisiksi rajoitusperusteiksi ei olisi merkitystä. Todellisuudessa käsitteiden väliset osittaiset päällekkäisyydet ovat kuitenkin mahdollisia ja esimerkiksi alueellisen koskemattomuuden voidaan katsoa kuuluvan läheisesti kansallisen turvallisuuden alaan kuuluvien intressien suojaamiseen.<sup>44</sup> Samanaikaisesti on syytä todeta, että jotkin teot, kuten vakoilu ja terrorismi, eivät välttämättä kohdistu alueelliseen koskemattomuuteen, jota perinteisesti tulkitaan kansallisen turvallisuuden ydinsisältöön kuuluvaksi<sup>45</sup>.

Valtion suvereniteetin, alueellisen koskemattomuuden sekä kansan olemassaolon ja hyvinvoinnin kaltaisia valtion perusintressejä ei tule käsittää irrallisina valtion perustuslaillisesta muodosta: demokraattisen oikeusvaltion olemassaolonsa turvaamisen tulee sisältää itseisarvoisesti sen demokraattisen valtiomuodon ja perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen ylläpitämisen. *Barakin* mukaan kansallisen turvallisuuden voidaan katsoa kuuluvan kiinteästi oikeusvaltion rakenteeseen. Demokraattisessa oikeusvaltiossa kansallisen turvallisuuden käsite sisältää yksilön oikeuksien ja oikeusvaltiollisten periaatteiden kunnioittamisen.<sup>46</sup> Demokraattinen yhteiskuntajärjestys ja instituutiot ovat yhteisön ja yksilöiden turvallisuuden perusta<sup>47</sup>. Lisäksi tätä ajatusta voidaan laajentaa siten, että kansallisen turvallisuuden ei katsota ainoastaan ottavan huomioon demokratian, oikeusvaltiolliset periaatteet ja yksilön perus- ja ihmisoikeudet, vaan myös aktiivisesti suojaavan niiden toteutumista torjumalla uhkia, jotka kohdistuvat demokraattisen oikeusvaltion rakenteisiin (kuten terrorismi ja erilaiset hybridivaihtamiskeinot). Terveen kriittinen suhtautuminen kansallisella turvallisuudella argumentointiin on kuitenkin suositeltavaa, koska käsitteeseen liittyy aina poliittinen riski poliittisten etujen ajamisesta. Varsinkin pitkällä aikavälillä poliittisten etujen painottuminen rapauttaisi valtion demokraattisia ja oikeusvaltiollisia perusteita.<sup>48</sup> Eettiseltä perustaltaan tiedustelutoiminta ja muut kansallisen turvallisuuden toimet ovat lähtökohtaisesti neutraaleita, mikä tarkoittaa, että tiedonhankinnan päämäärä jokaisessa yksittäisessä tapauksessa määrittelee tiedonhankinnan eettistä hyväksyttävää. Tämä toteutus liittyy läheisesti tiedustelun politisoitumisen tai mielivallan riskiin: hyväksyttävään tarkoitukseen luotuja keinoja on mahdollista käyttää myöhemmin toisenlaisiin, vähemmän hyväksyttäviin tarkoituksiin.<sup>49</sup>

Valtion itsepuolustustahto suuntautuu sen perusintressien suojaamiseen kaikilta erilaisilta uhkilta, olivat ne sotilaallisia tai ei-sotilaallisia, suoria tai epäsuoria<sup>50</sup>. Ei-sotilaalliset uhkat voivat pyrkiä luo-

---

massaolon turvaamisesta sen kriittisten intressien puolustamisen kautta on aina ollut lähtökohtana. Ks. Lonka ym. 2020, s. 11–12.

<sup>43</sup> Kuus 2002, s. 393–394.

<sup>44</sup> Cameron 2000, s. 54; Campbell 2014, s. 240–241. Poikkeuksena alueellisen koskemattomuuden osalta *Piermont v. Ranska*, 15773/89 ja 15774/89.

<sup>45</sup> HE 202/2017 vp, s. 8–12; HE 203/2017 vp, s. 9–12.

<sup>46</sup> Barak 2008, s. 497, 504; Honko 2017, s. 16–17.

<sup>47</sup> HE 198/2017 vp, s. 36.

<sup>48</sup> Lustgarten – Leigh 1994, s. 7–9, 20–23, 29–30.

<sup>49</sup> Rule 2007, s. 42.

<sup>50</sup> Lustgarten – Leigh 1994, s. 5–6.



maan epävarmuutta tai levottomuutta valtion alueella ja epäsuorat uhkat voivat liittyä muun muassa jonkin valtion taloudelle tärkeän resurssin saatavuuteen. Kansallisen turvallisuuden oikeutus rajoittaa vapautta perustuu juuri näiden perusintressien painoarvoon, mutta on syytä huomata, että näiden perusintressien suojaaminen ei tyhjenny ainoastaan kansallisen turvallisuuden sotilaalliseen merkitykseen.<sup>51</sup>

Kansallisen turvallisuuden alan laajentuminen on havaittavissa esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden turvallisamisessa, kun järjestäytyneet rikollisuus kasvaa ja kehittyy voimakkaasti sekä kansainvälistyy. Järjestäytyneen rikollisuuden käsitteeseen on myös lyötävissä epämääräisyyden leima, tai ainakin sen sisällön yksityiskohdista ei vallitse täyttä yksimielisyyttä.<sup>52</sup> Järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluvia henkilöitä määritellään eri kriteereillä Suomessa esimerkiksi poliisissa ja Rikosseuraamuslaitoksessa. Rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä on säädetty järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisesta, joka on myös rangaistuksen koventamisperuste. Lisäksi on olemassa kansainvälisiä kriteereitä, kuten järjestäytyneen rikollisuuden vastainen YK:n yleissopimus (ns. Palermon sopimus, SopS 18-20/2004). Järjestäytyneen rikollisuuden ja turvallisuuden välisessä suhteessa on myös ihmisoikeusulottuvuus, sillä valtiolla on velvollisuus estää rikoksia, eli positiivinen velvollisuus turvata oikeutta elämään ja turvallisuuteen<sup>53</sup>. Samalla tässä esimerkissä käy ilmi yleisen ja kansallisen turvallisuuden välisen rajanvedon hälventyminen<sup>54</sup>.

Suurimmaksi osaksi kylmän sodan aikakaudella kansallisen turvallisuuden käsite ymmärrettiin etenkin sotilaallisessa merkityksessä, jossa uhkat muodostuivat toisista valtiollisista toimijoista. Toisin sanoen kansallisen turvallisuuden uhkat hahmotettiin ennen kaikkea valtion suvereniteettiin kohdistuneina suorina sotilaallisina hyökkäyksinä. Maailmansotien jälkeisessä maailmassa valtion turvallisuuden läheistä kiinnittymistä sotilaallisiin ughiin ei voi pitää yllättävänä, kuten ei myöskään uhkaprofiilin laajentumista erilaisiin epäsuoran toiminnan ja ei-valtiollisten toimijoiden muotoihin kylmän sodan jälkeisessä maailmassa esimerkiksi tuhoisien terrori-iskujen seurauksena. Kansallinen turvallisuus on kiinteästi kytköksissä poliittiseen ulottuvuuteen ja siten etuoikeus sen prioriteettien ja uhkien määrittelymiseen ja ilmaisemiseen eri ajankohdissa ja maailmantilanteissa kuuluu valtion poliittiselle johdolle.<sup>55</sup>

### 3 KANSALLINEN TURVALLISUUS JA TIEDUSTELULAINSÄÄDÄNNÖN VALMISTELU

#### 3.1 TIEDUSTELULAINSÄÄDÄNNÖN TAUSTA

Kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen kohdistuvat uudet haasteet toimivat merkittävänä vaikuttamina tiedustelulainsäädännön tarpeellisuuden perusteluissa. Suomen kansainvälisen aseman ja sisäisen turvallisuustilanteen vakautta korostettiin, mutta samalla yleisen kansainvälisen turvallisuusympäristön katsottiin muuttuneen epävakammaksi. Suomen terrorismitilanteen katsottiin myös muuttuneen vakavammaksi, mikä on tietenkin kytköksissä kansainvälisiin kehityskulkuihin. Myöskään Suomen kyberturvallisuutta koskevan lainsäädännön ei katsottu olleen mukautunut muuttuneisiin ja haastavampiin vaatimuksiin. Monet yhteiskunnan kriittiset toiminnot ovat muuttuneet aiempaa

<sup>51</sup> Cameron 2000, s. 43–44.

<sup>52</sup> Campbell 2014, s. 229–233. Ks. yleisesti turvallisumisen käsitteestä Lohse 2013, s. 346–350; rajaturvallisuuden käsitteen turvallisumisesta Heiskanen 2013, s. 23–24, 743–748.

<sup>53</sup> Osman v. Yhdistynyt kuningaskunta, 23452/94, kohta 115.

<sup>54</sup> Cameron 2000, s. 69.

<sup>55</sup> Campbell 2014, s. 234.



verkkopohjaisemmiksi ja toisiinsa kiinnittyneimmiksi, mikä on asettanut merkittävän osan näistä toiminnoista alttiiksi tietoverkkojen kautta tehtäville hyökkäyksille.<sup>56</sup>

Sisäisen turvallisuuden selonteossa rajan sisäisten ja ulkoisten uhkien välillä todettiin hälventyneen ja uhkien luonteen katsottiin muuttuneen monimutkaisemmiksi ja dynaamisiksi. Näiden tekijöiden katsottiin johtaneen ennakoitavuuden heikentymiseen. Arvion mukaan kansainväliseen turvallisuustilanteeseen ei ole odotettavissa muutosta parempaan suuntaan lähivuosina.<sup>57</sup> Ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden raja on menettänyt merkitystään johtuen etenkin digitalisaation etenemisestä ja tietotekniikan kehityksestä. Suurtakin vahinkoa aiheuttavien iskujen toteuttaminen ei enää vaadi edellä mainituista syistä johtuen suuria fyysisiä resursseja, jotka ennen rajoittivat uhkan muodostavien toimijoiden joukon lähes täysin valtiollisiin toimijoihin.<sup>58</sup> Uhkien muuttuminen vaikeammiksi ennakoita ja samanaikaisesti yhteiskunnan kriittisten toimintojen muuttuessa aiempaa haavoittuvammiksi uhkien ennaltaehkäisemisen arvo on korkea<sup>59</sup>.

Tiedustelusääntelyn tehtäväksi katsottiin viranomaisten ja poliittisen johdon ennakoitokyvyn kohentaminen. Kansallisen turvallisuuden viranomaisten tehtävänkuvan ydin on kansallista turvallisuutta ja kansallisia intressejä vaarantavien uhkien ennaltaehkäiseminen ja torjunta. Tämän tehtävän täyttämisen edellyttää kykyä saada tietoa tällaisen uhkan muodostamiseen kykenevistä toimijoista, näiden toimijoiden aikeista ja voimavaroista. Näiden tietojen avulla turvallisuusviranomaiset pystyvät ennaltaehkäisemään uhkan muodostavien toimijoiden suunnitelmia ja toimintatapoja, varsinkin kun kansallisen turvallisuuden uhkiiin liittyy yhä useammin valtioiden rajat ylittäviä elementtejä. Juuri tällaista tiedonhankintaa ja toimintakykyä varten tiedustelun on katsottu olevan välttämätön työkalu myös länsimaisille demokraattisille oikeusvaltioille ja niiden turvallisuusviranomaisille. Tämä näkemys tiedustelun välttämättömyydestä ilmaistiin myös Suomen tiedustelulainsäädännön valmistelussa.<sup>60</sup> Kyberturvallisuuden ja hybridivaikuttamisen kaltaisten ilmiöiden korostumisesta katsottiin seuraavan myös kansainvälisen tiedusteluyhteistyön merkityksen kasvu.<sup>61</sup>

### 3.2 KANSALLISEN TURVALLISUUDEN KÄSITTEEN MUOTOILEMINEN TIEDUSTELULAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

Tarkkuus ja täsmällisyys ovat keskeisiä ominaisuuksia oikeus- ja säädöskielelle erityisesti oikeusturvan toteutumisen ja hallinnon mielivallan riskin rajoittamisen tarpeista johtuen<sup>62</sup>. Näiden kahden päämäärän merkityksen voidaan katsoa korostuvan entisestään kansallisen turvallisuuden käsitteen kontekstissa, jonka alaisuuteen kuuluu tiedustelun kaltaista salaista toimintaa, johon sisältyy luontainen väärinkäytön riski. Täsmentämättömät attribuutit ovat oikeuskielen näkökulmasta ongelmallisia<sup>63</sup>. Tiedustelulainsäädännön valmistelun aikana eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti lausunnossaan

<sup>56</sup> HE 202/2017 vp, s. 9–10; HaVM 30/2018 vp, s. 9. Tiedustelulainsäädännön valmistelu oli aloitettu jo ennen Turussa tapahtunutta terroristista puukkoiskua, joten kyseisellä iskulla ei voida katsoa olleen merkittävää vaikutusta lainsäädännön syntyyn. Isku on mainittu valmistelun aikana ulkoasiainvaliokunnan lausunnossa, jossa todettiin terrorismin siirtyneen lähemmäs suomalaistakin yhteiskuntaa (UaVL 3/2018 vp, s. 5). Kansainvälisesti tarkasteltuna terrori-iskujen ja kasvaneiden tiedustelu- ja turvallisuusvaltuuksien yhteys on selkeästi nähtävissä 9/11-iskujen jälkeisessä Yhdysvalloissa.

<sup>57</sup> HE 198/2017 vp, s. 36; HE 202/2017 vp, s. 9.

<sup>58</sup> Cameron 2000, s. 40; HE 202/2017 vp, s. 6–12; HE 203/2017 vp, s. 5–6. Kybertoimintaympäristössä tapahtuvalla toiminnalla voidaan tehostaa sotilaallista voimankäyttöä kohdistamalla esimerkiksi taloudellista tai poliittista painostusta kohteeseen tai levittämällä disinformaatiota. Sen lisäksi, että erilaiset hybridivaikuttamiskeinoilla voidaan korvata tai tukea sotilaallisia voimakeinoja, sotilaallisten uhkien todettiin myös saaneen uudenlaisia, epäsymmetrisiä piirteitä (HE 203/2017 vp, s. 9). Hybridivaikuttamiskeinoista ks. Lohse – Viitanen 2019, s. 49–50.

<sup>59</sup> Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta VNS 5/2016 vp, s. 11–13; Tiedonhankintalakyöryhmän mietintö 2015, s. 18–20; HE 202/2017 vp, s. 6.

<sup>60</sup> HE 202/2017 vp, s. 6, 9–10; VNS 5/2016 vp, s. 7.

<sup>61</sup> Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko VNS 6/2016 vp, s. 27–28.

<sup>62</sup> Puurunen 2017, s. 348–349.

<sup>63</sup> Puurunen 2017, s. 374.





huomiota siihen, ettei *kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan* käsite saa jäädä epäselväksi tiedustelulainsäädännössä<sup>64</sup>. Tiedustelua edeltäneestä sääntelystä esimerkkinä toimii ilmaisun *sotilaalliset voimakeinot* määrittämisen tarve säädettäessä laista puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta<sup>65</sup>.

Käsitteellä ”kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta” tarkoitetaan kansanvaltaista valtio- ja yhteiskuntajärjestystä, maanpuolustusta, yleisvaarallista ja suuren ihmisjoukon henkeä ja terveyttä tai yhteiskunnan ja valtion kriittisiä toimintoja tai kansallista huoltovarmuutta uhkaavaa toimintaa. Valtionjohdon ja yhteiskunnan ydintoiminnoista huolehtivien tahojen on kyettävä hoitamaan tehtävänsä ilman ulkoista, tarkoituksenmukaista häirintää. Yllä mainitun käsitteen alle on siis ainakin sijoitettavissa kansainvälinen terrorismi, radikalisoituminen, joukkotuhoaseisiin liittyvät CBRN-uhkat sekä erilaiset kansainvälistä rauhaa uhkaavat toiminnan muodot. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta voi siis toteutua väkivallan ohella erilaisina tietoverkon kautta toteutettavilla iskuilla, jotka voivat kuulua niin valtiollisen hybridivaikuttamisen ja epäsymmetrisen sodankäynnin kuin ei-valtiollistenkin toimijoiden työkaluihin.<sup>66</sup>

Edellytyksenä uudessa PL 10.4 §:ssä tarkoitettulle kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavalle toiminnalle on se, että toiminnalla on oltava jokin kytkös Suomeen ja Suomen kansalliseen turvallisuuteen, vaikka itse toiminta ei maantieteellisesti sijoittuisikaan Suomen alueelle<sup>67</sup>. Muihin yksityisyyden suojan rajoitusperusteisiin verraten kansallinen turvallisuus poikkeaa siinä, että se irtautuu rikosperusteisuuden vaatimuksesta. Rikosperusteisuuden sijaan kansalliseen turvallisuuteen nojaavassa luottamuksellisen viestin suojan rajoittamisessa on kyse uhkaperusteisuudesta<sup>68</sup>. Kyse voi olla toiminnasta, joka voisi edetessään täyttää rikoksen tunnusmerkit, mutta johon ei vielä ole mahdollista kohdistaa konkreettista rikosepäilyä. Kyse voi myös olla toiminnasta, joka ei edes edetessään olisi rikos. Tällaista toimintaa voi kuulua esimerkiksi vieraan valtion tiedustelupalvelun lailliseen toimintaan Suomessa. Muita täysin rikosperusteisuudesta irtaantuneita tiedustelun kohteita voi muodostua muun muassa levottomuuksista sellaisten valtioiden alueelle, jotka ovat jollain tavalla olennaisia Suomen kansallisen turvallisuuden kannalta.<sup>69</sup>

Siviili- ja tietoliikennetiedustelulakien sisällöltään yhtenevät kohdesäännökset PolL 5 a 3 § ja TtStL 3 § sekä sotilastiedustelua koskevan SotTiedL 4.2 § ovat säädöstasolla keskeisimmät kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa toimintaa määritteleviä säännöksiä. Nämä säännökset eivät kuitenkaan varsinaisesti määrittele, mitä ilmaisulla ”kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta” tarkoitetaan, vaan ne luettelevat esimerkkejä tällaisesta toiminnasta. Niiden tarkoituksena on rajata mahdollisimman täsmällisesti ne toimintamuodot, joihin tiedustelua saa kohdistaa. Mainituista säännöksistä ei ole myöskään mahdollista johtaa merkityksiä ilmaisun ”kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta” osille, eli kansalliselle turvallisuudelle ja vakavalle uhkalle.

Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta rakentuu ilmaisuna kahden käsitteen – ”kansallinen turvallisuus” ja ”vakava uhka” – varaan. Vaadittaessa tämän ilmaisun sisällöltä selkeyttä samaisen vaatimuksen täytyy koskea myös näitä kahta käsitettä. Perustuslakivaliokunta on katsonut käsitteiden ”vakava uhka” ja ”kansallinen turvallisuus” olevan laaja-alaisia ja niiden soveltamisessa on otettava huomioon eurooppalaisesta oikeuskäytännöstä nousevat vaatimukset salaiselle tiedonhankinnalle. Näihin vaatimuksiin kuuluvat viranomaisten tiedusteluvaltuuksien käyttöön kohdistuva tuomioistuinkontrolli (lupamenettely), riippumaton ja itsenäinen valvonta, oikeusturvan toteutuminen tuomioistuimissa ja tietosuojan perusteiden noudattaminen. Koska PL 10 §:n muutoksessa oli kyse merkittä-

<sup>64</sup> EOAK/5048/2016, s. 3.

<sup>65</sup> Puurunen 2017, s. 374; PeVL 10/2005 vp, s. 3; PeVL 23/2005 vp, s. 2.

<sup>66</sup> HE 198/2017 vp, s. 35–36; Lohse – Viitanen 2019, s. 43–44.

<sup>67</sup> HE 198/2017 vp, s. 36; HaVL 7/2018, s. 4.

<sup>68</sup> Lohse – Viitanen 2019, s. 74–76.

<sup>69</sup> HE 198/2017 vp, s. 36; HaVL 7/2018 vp, s. 4. Vaikka kansallinen turvallisuus ymmärretään lähtökohtaisesti yhteiskunnan tai suuren ihmisyhteisön kontekstissa, esimerkiksi yksittäisiin valtionjohdon henkilöihin kohdistuvat uhkat voidaan joissain tapauksissa tulkita myös kansallisen turvallisuuden piiriin.



västä poikkeamisesta rikosperusteisesta tiedonhankinnasta, perustuslakivaliokunta katsoi oikeusturvatakeisiin ja tiedustelun valvontaan kohdistuvat vaatimukset erityisen tärkeiksi. Näiden vaatimusten arvo korostuu siitä syystä, että PL 10.4 §:n kansallista turvallisuutta koskeva rajoituslauseke ei tietenkään ole tulevaisuudessa sidottu yksinomaan tiedusteluun.<sup>70</sup>

Tiedustelulainsäädäntö muodosti merkittävän muutoksen kansallisen turvallisuuden käsitteen asemalle suomalaisessa oikeudellisessa ajattelussa. Siksi onkin aiheellista kysyä, miksi tiedustelulait aiheuttivat tämän muutoksen. Miksi niiden yhteydessä oli pakko vedota suoraan kansallisen turvallisuuden käsitteeseen, kun sitä ei ole aikaisemmin sääntelyn yhteydessä tarvinnut tehdä?<sup>71</sup> Ensinnäkin tiedustelussa on kyse kattavasta kokonaisuudesta, joka kansallisen turvallisuuden piirteitä noudattaen ei rajoitu enää selkeästi yhden viranomaisen tai toimialan piiriin<sup>72</sup>. Lisäksi tiedustelutoiminta ei ole ei yhteensopiva rikostiedustelun ja rikostorjunnan kanssa, mutta sitä ei voi sijoittaa myöskään puhtaasti maanpuolustuksen alaan. Kyse on siis aivan omanlaisesta toiminnastaan, jossa yhdistyvät salaisen tiedonhankinnan keinot maanpuolustuksen ja kansallisen turvallisuuden ylläpidon epätasaisesti useampiin uhkakuviiin ja tiedonhankintatarpeisiin.<sup>73</sup>

Keskeisimpänä tiedustelulainsäädännön ja kansallisen turvallisuuden käsitteen aiheuttamana oikeudellisena seurauksena voidaan hyvällä syyllä pitää perustuslain muutosta, mutta toinen kiinnostava muutos tapahtui suojelupoliisin roolissa, jossa kansallinen turvallisuus nousi selkeämmin hallitsevaan asemaan. Suojelupoliisi muuttui selkeämmin turvallisuusviranomaisesta siviilitiedustelupalveluksi. Roolin muutoksen seurauksena suojelupoliisin esitutkintavaltuudet katsottiin tarpeelliseksi poistaa.<sup>74</sup> Silti kansallisen turvallisuuden suojaaminen on kuulunut jo aiemminkin suojelupoliisin tehtäviin, vaikka sitä ei ole lain tasolla erikseen ilmaistukaan.<sup>75</sup> Suojelupoliisin tiedonhankinta ulkomailta nojasi ennen sen muuttumista tiedustelupalveluksi vahvasti kansainvälisen tiedusteluyhteistyön, avointen lähteiden tiedustelun ja yhdysmiestoiminnan varaan. Kansainvälinen tiedusteluyhteistyössä on kyse luonteeltaan erilaisesta toiminnasta kuin rikostorjuntaa palvelevissa kansainvälisissä yhteistyömekanismeissa.<sup>76</sup> Suojelupoliisin asema kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien torjunnasta vastaavana viranomaisena siis selkiytyi ja vahvistui tiedustelulainsäädännön myötä. Kansallisen turvallisuuden viranomaisena sen tehtävänä on ylläpitää valmiuttaan torjua uhkia, jotka voivat vaarantaa yhteiskunta- ja valtiojärjestystä sekä sisäistä ja ulkoista turvallisuutta. Turvallisuuden haasteet ovat muuttuneet entistä kansainvälisemmiksi ja teknologian myötä moniulotteisimmiksi, minkä johdosta suojelupoliisin tiedonhankintakyvyn katsottiin heikentyneen merkittäväällä tavalla.<sup>77</sup>

### 3.3 PERUSTUSLAIN MUUTOS JA KANSALLINEN TURVALLISUUS

Kansallisen turvallisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien välinen suhde on valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä. Tiedustelulainsäädännön säätäminen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä edellytti perustuslain muuttamista PL 10 §:n osalta. Perustuslain erityinen asema oikeusjärjestyksen perustana perustuu osin sen jatkuvuuteen. Perustuslaillisuus on keskeinen osa oikeusvaltion ydintä, ja osana

<sup>70</sup> PeVM 4/2018 vp, s. 8.

<sup>71</sup> Aiemmasta lainsäädännöstä voidaan nostaa esiin kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista alueiden käytössä ja kiinteistönomistuksissa koskevan lainsäädännön valmistelu. Kyseisen lainsäädännön valmistelussa kansallinen turvallisuus -termi on luonnollisesti näkyvässä, mutta käsitteenä sitä ei määritelty sen tarkemmin (ks. esim. lainsäädännön vaikutuksien arvioinnista HE 253/2018 vp, s. 41–42). Mainittu lainsäädäntö, toisin kuin tiedustelulainsäädäntö, ei myöskään koskenut kansalliseen turvallisuuteen kiinteästi kiinnittyvää toimintaa kuten tiedustelua. Kansalliseen turvallisuuteen liittyvien toimivaltuuksien tai perus- ja ihmisoikeuksien merkittävän rajoittamisen kannalta tiedustelulainsäädännön on katsottava olevan omassa luokassaan.

<sup>72</sup> Lonka ym. 2020, s. 9.

<sup>73</sup> Lohse – Viitala 2019, s. 37–50.

<sup>74</sup> Lohse – Viitala 2019, s. 218–222.

<sup>75</sup> HaVM 30/2018 vp, s. 46.

<sup>76</sup> Tiedonhankintalakiuudistuksen mietintö 2015, s. 31; HE 202/2017 vp, s. 35.

<sup>77</sup> HaVM 30/2018 vp, s. 8.



perustuslakia perusoikeussäännökset ovat saaneet perustuslain säännöksille tyypillisen erityisen pysyvyyden ominaisuuden<sup>78</sup>. Ei voida myöskään pitää yleisesti ottaen suotavana, että perustuslakiin kohdistetaan muutoksia tavanomaisen lainsäädännön läpiviemiseksi. Tiedustelulainsäädännön yhteydessä tehty perustuslain muutos perustui oikeusministeriön työryhmän toteamukseen siitä, että PL 10.3 §:n vanha sanamuoto olisi todennäköisesti muodostanut esteen luottamuksellisen viestin suojan rajoittamiselle tavoiteltujen tiedusteluvaltuuksien laajuuden vaatimin edellytyksin<sup>79</sup>. Tämä toteama osaltaan alleviivasi rikosperusteisen salaisen tiedonhankinnan ja uhkaperusteisen tiedustelun merkittävää oikeudellista eroavaisuutta<sup>80</sup>.

Perustuslain muuttamisessa käytettävästä säätämisyjärjestyksestä on säädetty PL 73 §:ssä ja sen toinen momentti sisältää vaihtoehdon käyttää kiireellistä säätämisyjärjestystä. Toisin kuin tavallisessa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, kiireellisessä säätämisyjärjestyksessä lakiehdotus voidaan hyväksyä ilman sen jättämistä lepäämään eduskuntavaalien yli. Kiireelliseksi julistaminen edellyttää viiden kuudesosan enemmistöä eduskunnassa, jonka jälkeen lakiehdotus on mahdollista hyväksyä kahden kolmasosan enemmistöllä.<sup>81</sup> Kiireellinen menettely tulisi säästää ainoastaan sellaisiin poikkeuksellisiin tilanteisiin, joissa jokin välttämätön syy oikeuttaa tämän tavallisesta säätämisyjärjestyksestä poikkeavan menettelytavan käytön<sup>82</sup>. Tiedustelulainsäädännön yhteyteen kuuluneessa PL 10 §:n muuttamisessa päädyttiin käyttämään kiireellistä lainsäätämisyjärjestystä, mutta kiireellisyys ei tässä tapauksessa perustunut perustuslain muuttamisen kiireellisyyteen jonkin selkeän ongelman korjaamiseksi, vaan se oli sidottu varsinaisen tiedustelulainsäädännön etenemiseen. Mikäli tiedustelulainsäädännön eteneminen olisi syystä tai toisesta hidastunut merkittävästi ja sen hyväksymisen aikataulu olisi siirtynyt eduskuntavaalien yli, myös perustuslain muuttamisen kiireellisyys olisi vähentynyt<sup>83</sup>.

Vaikka turvallisuusympäristön muutoksia ja turvallisuusviranomaisten heikentynyt toimintakykyä käytettiin perustelemaan tiedustelulainsäädännön pikaista säätämistä ja siten perustuslain muutoksen kiireellisyyttä, mitään yksittäistä konkreettista uhkatekijää tai muuta ilmeistä syytä ei kiireellisen menettelytavan tarpeellisuudelle annettu<sup>84</sup>. Toisaalta korkealle asetetun viiden kuudesosan enemmistön vaatimuksen voidaan katsoa edellyttävän laajaa tukea niin menettelyn käytölle kuin tiedustelulainsäädännölle eduskunnassa.

Lainsäädännön valmistelussa tehtyjen valintojen myötä jäi yksityiskohtaisemmin testaamatta, miten perustusvaliokunta olisi tulkinnut tiedustelulainsäädännön ja silloisen PL 10.3 §:n yhteensopivuutta, vaikkakin valiokunta totesi tiedustelulainsäädäntöön liittyneen valtiosääntöoikeudellisia ongelmia aiemman perustuslain säännöksen kannalta<sup>85</sup>. Tiedustelumenetelmiin ja -toimivaltuuksiin olisi saatettu joutua tekemään muutoksia niiden yhdenmukaistamiseksi PL 10.3 §:n vaatimuksiin, mikä taas olisi

<sup>78</sup> Jyräki – Husa 2012, s. 79. Vaikka pysyvyyttä voidaan pitää korkeasti arvostettuna piirteenä perustuslain säännöksille, perustuslakivaliokunta on nostanut esiin, että perustuslain on vastattava valtiollista ja yhteiskunnallista todellisuutta (PeVM 5/2005, s. 2). Tiedustelulainsäädännön tarpeellisuuden keskeisenä argumenttina oli muuttunut turvallisuusympäristö ja Suomen nykyaikaisista vaatimuksista jälkeen jäänyt kyberturvallisuussääntely. Näillä argumenteilla on mahdollista esittää yhteiskunnallisen todellisuuden muuttuneen. Perustuslain muuttaminen ei kuitenkaan ollut edellytys tiedustelulainsäädännölle, vaan ainoastaan sen säätämiseksi tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tiedustelulainsäädännön pikainen voimaansaattaminen oli selkeä tavoite lainsäädännön valmistelusta saakka, joten ristiriita PL 10.3 §:n kanssa oli ratkaistava perustuslain säännöstä muuttamalla.

<sup>79</sup> OM 41/2016, s. 12–13.

<sup>80</sup> Ks. Venice Commission 2015, s. 10; European Union Agency for Fundamental Rights, s. 17.

<sup>81</sup> Perustuslainsäätämisyjärjestyksestä tarkemmin ks. Husa – Pohjolainen 2014, s. 97–99.

<sup>82</sup> PeVM 5/2005 vp, s. 6; PeVM 10/2006 vp, s. 6. Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut tarpeelliseksi estää kiireellisen menettelyn vakiintumisen pääasialliseksi käytännöksi tavallisen menettelyn sijaan (PeVM 10/2006 vp, s. 6).

<sup>83</sup> HE 198/2017 vp, s. 40.

<sup>84</sup> PeVM 4/2018 vp, s. 10; PuVL 4/2018 vp, s. 6–7; UaVL 3/2018 vp, s. 4–6; HaVL 7/2018 vp, s. 20. Tämän voi katsoa kytkeytyvän siihen, ettei tiedustelulainsäädännölle ole ollut varsinaisesti estettä kolmeen vuosikymmeneen.

<sup>85</sup> PeVM 4/2018 vp, s. 11.



vuorostaan johtanut haluttua heikompien tiedusteluvaltuuksien säätämiseen<sup>86</sup>. Perustuslakivaliokunta hyväksyi ajatuksen siitä, että kiireelliselle menettelylle oli välttämätön ja pakottava tarve. Valiokunta myös katsoi kiireelliseen säätämisyjärjestykseen sisältyvän korkean määränemistön vaatimuksen asettaneen riittävän kriteerin asian käsittelemiselle tavallisesta poikkeavassa järjestyksessä. Toisaalta perustuslakivaliokunta koki tarpeelliseksi korostaa valitun menettelytavan poikkeuksellisuutta, mikä vuoksi valiokunta ei tehnyt eduskunnan työjärjestyksen 53.5 §:n mukaista ehdotusta lakiehdotuksen julistamisesta kiireelliseksi.<sup>87</sup>

PL 10.4 §:n sisältämään kansallisen turvallisuuden käsitteeseen sisältyy soveltumisrajoituksia. Tiedonhankinta kansallisen turvallisuuden perusteella on mahdollista osoittaa ainoastaan erikseen osoitetuille kansallisen turvallisuuden viranomaisille ja tiedonhankinta voi kohdistua ainoastaan toimintaan, joka voi muodostua vakavaksi uhkaksi kansalliselle turvallisuudelle. Koska sääntelyn on tyhjentävästi kohdistettava toimivaltuudet tällaiseen toimintaan, sääntely ei voi mahdollistaa yleistä ja kohdentamatonta tietoliikenteen tiedustelua. Lisäksi tiedonhankinnalle asetettu välttämättömyyden ehto sallii perusoikeuden rajoittamisen vain silloin, kun muut, perusoikeutta vähemmän rajoittavat keinot eivät ole mahdollisia hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi. Siihen vetoaminen on mahdollista ainoastaan kansallisen turvallisuuden viranomaisille. Myös yleisten rajoitusedellytysten täytymistä on noudatettava tarkasti. Perustuslaista seuraa tarve tulkita kansallista turvallisuutta suppeasti ja asettaa uhkan kynnyks korkeaksi. Rajoitusperusteeseen vedottaessa on esitettävä perustelu sille, että kohteena oleva toiminta voi muodostua vakavaksi uhkaksi. Tiedonhankinnan perustelu on siis kyettävä esittämään erikseen jokaisessa yksittäistapauksessa, eikä kansallisen turvallisuuden käsitettä ole mahdollista käyttää yksilöimättömänä ja tarkentamattomana perusteena yksilön oikeuksien rajoittamiseen. Lisäksi viranomaisten on kyettävä perustelemaan, että tiedonhankinnalla on yksittäisessä tapauksessa mahdollista hankkia tehokkaasti tietoa tavoitteen saavuttamiseksi.<sup>88</sup> Toisin sanoen tiedustelun kohdistamisen hyväksyttävyyden edellytyksenä on, että sen voidaan hyvin perustein olettaa tuottavan kansallisen turvallisuuden suojaamisen kannalta hyödyllistä tietoa.

#### 4 JOHTOPÄÄTÖKSET

Kansallisen turvallisuuden käsitteen merkityksellisyyden kasvuun ovat vaikuttaneet niin kansainväliset epävakaudet ja kriisit, suurvaltasuhteiden kasvavat jännitteet sekä teknologian kehityksen aiheuttamat muutokset ja haasteet yhteiskunnille. Kansalliseen turvallisuuteen sisältyy tärkeitä suojattavia kollektiivisia etuja, mutta kansallisen turvallisuuden korostuminen – yhdistettynä sen epämääräiseen sisältöön – synnyttää välttämättä jännitteitä sen ja perus- ja ihmisoikeuksien täysimääräisen kunnioittamisen välille. Kansallisen turvallisuuden uhkat eivät ole enää käsitettävissä ainoastaan toisten valtiollisten toimijoiden aiheuttamina sotilaallisuonteisina uhkina, sillä yllä mainitut turvallisuus- ja suurvaltapoliittiset sekä teknologiaan liittyvät taustatekijät ovat aiheuttaneet uhkien muuntumisen moniulotteisimmiksi ja vaikeammiksi havaita ja torjua perinteisin menetelmin.<sup>89</sup> Esimerkiksi terrorismi muodostaa kiistatta uhkan niin demokratialle, ihmisoikeuksien toteutumiselle kuin yhteiskunnan sosiaaliseen ja taloudelliselle kehitykselle. Siitä on perustellusti muodostunut yksi nykyaikaisen kansallisen turvallisuuden käsitteen keskeisimmistä vakavista uhkista<sup>90</sup>.

Kansainvälisesti katsottuna kansalliseen turvallisuuteen perustuvan argumentaation ja tiedusteluvaltuuksien voimistuminen kytkeytyy 2000-luvun alkupuolella tapahtuneisiin terrori-iskuihin ja niiden myötä kasvaneeseen poliittiseen tahtotilaan reagoida näihin uhkiin. Yhdysvalloissa tämä poliittinen

<sup>86</sup> HE 198/2017 vp, s. 40.

<sup>87</sup> PeVM 4/2018 vp, s. 11.

<sup>88</sup> PeVM 4/2018 vp, s. 8–9.

<sup>89</sup> Honko 2017, s. 9.

<sup>90</sup> Hallberg 2004, s. 258; Lagerspetz 2002, s. 57–58. Lagerspetz on jo 2000-luvun alussa ennakoitunut oikeusvaltion itsepoulostuksen muuttavan muotoaan terrorismin kaltaisten modernien uhkien myötä.



tahtotila johti USA PATRIOT ACT -lainsäädännön syntyyn. Samalla Patriot Act kuitenkin toimii varoitavana esimerkkinä kansallista turvallisuutta yksilön oikeuksien kustannuksella painottavan, reagoivan lähestymistavan riskeistä lainsäädännössä.<sup>91</sup> Erilaiset kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät toimivaltuudet ja toiminnot – joista tiedustelu lienee keskeisin yksittäinen toimintamuoto – ovat useimmiten salaisia, mistä seuraa, että kansalaiset eivät kykene valvomaan julkisen vallan toimia täysimääräisesti kansallisen turvallisuuden alueella.<sup>92</sup>

EU:ssa jäsenvaltioiden on tullut hyväksyä unionin yhä keskeisempi rooli kansallisen turvallisuuden asioissa. Samalla ne ovat kuitenkin halunneet asettaa rajoja tälle kehitykselle. Rikos- ja turvallisuusuhkilla voidaan katsoa olevan entistä enemmän poliittisia seurauksia, koska niiden avulla on pystytty perustelemaan syvempää yhteistyötä. Samoin kuin kansallisen turvallisuuden takaaminen on jokaisen valtion perustehtäviä. Lissabonin sopimus on lisännyt perus- ja ihmisoikeuksien painoarvoa, mikä puolestaan tasapainottaa suoraviivaista tehokkuusajattelua kansallisen turvallisuuden kysymyksissä. Yhteisen eurooppalaisen näkemyksen saavuttaminen arvokysymyksissä on kuitenkin osoittautunut hankalaksi.<sup>93</sup>

Suomessa tiedustelulainsäädännön tapauksessa asetettiin tiettyjä rajoittimia kansallisen turvallisuuden tulkinnalle tiedusteluvaltuuksien kontekstissa. Ensinnäkin tiedustelun käyttö rajattiin ainoastaan vakaviksi määriteltyihin uhkiiin. Toiseksi, tuomioistuinelupajärjestely asetettiin rajaamaan tiedusteluviranomaisten harkintaa ex ante -valvonnan ulottuvuudessa, minkä lisäksi muita valvontamekanismeja luotiin toteuttamaan tiedustelun valvontaa sen eri vaiheissa. Uusi erityisvaltuutettu, tiedusteluvantovaltuutettu, valvoo tiedusteluviranomaisten toimintaa tiedustelun kaikissa ajallisissa ulottuvuuksissa ja uusi tiedustelun valvontaa varten perustettu eduskunnan valiokunta toteuttaa parlamentaarista valvontaa, joka on pääasiassa jälkikäteistä valvontaa. Näiden keinojen lisäksi tiedustelulle asetettiin kotimaan tietoliikenteen tiedustelun kieltä, jonka tarkoituksena on estää tarpeetonta tiedustelun kohdistamista kotimaan rajojen sisäpuolella. Tästä on myös tulkittavissa, että kansallisen turvallisuuden vakavien uhkien katsotaan sijoittuvan Suomen valtion rajat ylittävään tietoliikenteeseen, eli uhkien elementtinä kansainvälisyys vaikuttaa olevan vahva. Tämän voidaan myös katsoa ylläpitävän jollain tasolla sisäisten ja ulkoisten uhkien välistä erottelua. Kotimaan rajojen sisällä pysyvän tietoliikenteen tiedustelun kiellossa on kuitenkin ongelmana se, että tietoliikenne ei ole riippuvainen valtion rajasta ja täysin tavanomainen tietoliikenne, joka tapahtuu kahden Suomen rajojen sisällä olevan henkilön välillä voi silti täyttää rajat ylittävän liikenteen ehdon. Yksilön oikeuksia suojaamisen kannalta tällaista kotimaisen tietoliikennetiedustelun kieltä ei voi pitää aukottomana ratkaisuna tietoliikenteen teknisistä ominaisuuksista johtuen.

Kirjoituksen alussa esitettiin kysymys siitä, onko kansallisen turvallisuuden käsitteellä Suomen lainsäädännön puitteissa täsmällinen määritelmä ja onko tällaista määritelmää edes mahdollista saavuttaa. Ennen tiedustelulainsäädännön valmistelua kansallisen turvallisuuden käsitettä ei ole koettu tarpeelliseksi määritellä lainsäädännön esitöissä tai muissa kansallisissa virallisilähteissä juuri ollenkaan, joten tämä analyysi on sijoittunut käytännössä kokonaan tiedustelulainsäädännön kontekstiin. Tästä seuraa ongelma siitä, että kansallisen turvallisuuden käsite näyttyy äärimmäisen korostuneesti sotilaalliseen ja fyysiseen turvallisuuteen kytkeytyneenä. Todellisuudessa valtion ja yleisesti yhteiskunnallisten kollektiivisten arvojen suojaaminen sisältää monia ulottuvuuksia, mutta monet näistä ulottuvuuksista jäävät syrjään, mikäli kansallisen turvallisuuden diskurssit keskittyvät ainoastaan tiedusteluun tai maanpuolustukseen. Yksi esimerkki tällaisesta keskustelusta ulkopuoliseksi jääneestä kansallisen turvallisuuden kontekstista on ympäristön ja erityisesti ilmastonmuutoksen torjunnan yhteys kansalliseen turvallisuuteen. Nyt kun käsitteellä on selkeästi niin poliittinen kuin oikeudellinen ulottuvuus Suomessa, sen kehittäminen ja eri ulottuvuuksien hahmottaminen nousevat tärkeiksi kehityskohteiksi. Tiedustelulainsäädännön yhteydessä kyse on siis loppujen lopuksi vain rajallisesta näkökulmasta kansallisen turvallisuuden kokonaisuuteen. Käsitteen kokonaisvaltaisen kehittämisen myötä

<sup>91</sup> Finan 2007, s. 277–278; Rule 2007, s. 91–92.

<sup>92</sup> Hadjimatheou 2013, s. 15.

<sup>93</sup> Nuotio 2010, s. 3, 17–19.



sen suhde muihin turvallisuuskäsitteisiin, kuten kokonaisturvallisuuteen tai yhteiskunnan turvallisuuteen, todennäköisesti myös selkiytyisi. Ottaen huomioon kansallisen turvallisuuden käsitteen kansainvälisen viitekehyksen, vaikuttaisi luonnolliselta asettaa se koko laajuudessaan eri turvallisuuskäsityksien hahmottamisen keskipisteeksi.

Vaikka tiedustelulainsäädännön esitöissä esiintyy viittauksia moniin erilaisiin turvallisuuskäsityksiin, esitöiden heikkoutena on se, että näitä käsityksiä ei juurikaan määritellä muutoin kuin esimerkein eikä niiden välisiä suhteita juurikaan avata. Siten esimerkiksi yleisen turvallisuuden ja kansallisen turvallisuuden välinen suhde jää erittäin tulkinnanvaraiseksi. Näiden käsitteiden toimiessa poliittisessa ulottuvuudessa tällaista joustavuutta ja epämääräisyyttä ei voi pitää odottamattomana, mutta niiden siirtymässä oikeudelliseen ulottuvuuteen samainen epämääräisyys alkaa muodostua ongelmaksi. PL 10 §:ään tehtiin tiedustelulainsäädännön yhteydessä varta vasten ”tiedustelun mentävä aukko” lisäämällä siihen kansalliseen turvallisuuteen perustuva rajoituslauseke, mutta tämä rajoituslauseke ei tietenkään ole millään tavalla rajoittunut tiedustelun kontekstiin tulevaisuudessa.

Näyttäisi siltä, että kansallisen turvallisuuden käsitteen oikeudellisen ulottuvuuden kannalta keskiössä on käsitteen sisällön sijaan se, miten käsitteen poliittisen ulottuvuuden vaikutusta voidaan kahlita esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksista nousevin oikeudellisin argumentein. Tähän liittyen tiedustelun oikeudellistumista voidaankin pitää perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyvänä kehityskulkuna, sillä nykyisten turvallisuusdiskurssien vallitessa oikeudellistuneen tiedustelun vaihtoehtona olisi epävirallinen, vielä vaikeammin oikeudellisesti valvottavissa ja rajoitettavissa oleva tiedustelu. Edellytyksenä tälle on kuitenkin tehokas ja itsenäinen tiedustelun valvonta, sillä tiedustelun oikeudellistuminen ei yksinään riitä varmistamaan demokraattisten ja oikeusvaltiollisten periaatteiden luomien raamien puitteissa pysyvää tiedustelutoimintaa.



## LÄHTEET

- Barak, Aharon: Human rights in times of terror: a judicial point of view. *Legal Studies* 2008, Vol. 28 No. 4, s. 493–505.
- Burke-White, William W.: Human Rights and National Security: The Strategic Correlation. *Harvard Human Rights Journal* 2004, Vol. 17, s. 249–280.
- Cameron, Iain: *National Security and the European Convention on Human Rights*. Iustus Förlag 2000.
- Campbell, Liz: Organized crime and national security: a dubious connection. *New Criminal Law Review* 2014, Vol. 17 No. 2, s. 220–251.
- Chilton, Paul A.: Political terminology. Teoksessa Knapp, Karlfried – Antos, Gerd (toim.): *Handbook of communication in the public sphere*, s. 223–242. Moulton de Gruyter 2008.
- EOAK/5048/2016, oikeusasiamiehen lausunto työryhmämietinnöstä Luottamuksellisen viestin salaisuus. 22.12.2016.
- Euroopan komissio (2015) COM (2015) 185 final, 28.4.2015. Komission tiedontanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle. Euroopan turvallisuusagenda.
- European Union Agency for Fundamental Rights: *Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU. Volume I: Member States' legal frameworks*. Publications Office of the European Union 2017.
- Finan, Christopher M.: *From the Palmer Raids to the Patriot Act*. Beacon Press 2007.
- Frändberg, Åke: *An Essay on the Systematics of Legal Concepts: a study of legal concept formation*. *Scandinavian Studies in Law* 1987, s. 81–115.
- Hadjimatheou, Kat: *Surveille deliverable 4.4. Ethics and surveillance in authoritarian and liberal states*. *Surveille: Surveillance: Ethical Issues, Legal Limitations, and Efficiency Collaborative Project* 2013.
- Hallberg, Pekka: *The Rule of Law*. Edita 2004.
- HaVL 7/2018 vp. Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.
- HaVM 30/2018 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 202/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 198/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.
- HE 203/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 253/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista alueiden käytössä ja kiinteistönomistuksissa koskevaksi lainsäädännöksi.
- Heiskanen, Markus: *Rajakeisarin uudet (v)aatteet: käsiteanalyysi rajaturvallisuudesta*. Lapin yliopisto 2013.
- Hohfeld, Wesley Newcomb: *Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning*. *The Yale Law Journal* 1913, Vol. 23 No. 1, s. 16–59.



Honko, Kristiina: Kansallinen turvallisuus, ihmisoikeusvelvoitteista poikkeaminen sekä velvoitteiden rajoittaminen Euroopan muuttuvassa turvallisuusympäristössä. Oikeustiede – Jurisprudentia L:2017, s. 5–83.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Talentum 2014.

Jung, Heike: Uses and Abuses of Criminal Law Responses to Terrorism. Teoksessa Nuotio, Kimmo (toim.): Festschrift in honour of Raimo Lahti. Helsinki: University of Helsinki 2007.

Jyränki, Antero – Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus 2012.

Kuus, Merje: Sovereignty for security? The discourse of sovereignty in Estonia. Political Geography 2002, Vol. 21 No. 3, s. 393–412.

Lagerspetz, Eerik: Oikeusvaltion itsepuolustus ja itsetuho. Teoksessa: Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo (toim.): Oikeusvaltio. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus 2002.

Lohse, Mikael: Turvallistaminenko oikeutta? Oikeus 3/2013, s. 346–350.

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

Lonka, Harriet – Laitinen, Kari – Keinänen, Anssi – Wähä, Susanna – Huhtinen, Aki-Mauri – Paasonen, Jyri: Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:28.

Lustgarten, Laurence - Leigh, Ian: In from the cold: national security and parliamentary democracy. Clarendon Press 1994.

Nuotio, Kimmo: Eurooppalaisen integraation uusi painopiste: Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden Eurooppa. Teoksessa Nuotio, Kimmo – Malkki, Leena (toim.): Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden Eurooppa, s. 1–23. Helsinki: Forum Iuris. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut 2010.

Oikeusministeriön mietintö luottamuksellisen viestin salaisuudesta, 41/2016.

PeVL 10/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

PeVL 23/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

PeVL 23/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 8 §:n muuttamisesta.

PeVM 5/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 10/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 4/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.

Puurunen, Tapio: Perus- ja ihmisoikeusrajoitusten sääntelytarkkuudesta eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä. Oikeustiede – Jurisprudentia L:2017, s. 337–426.

PuVL 4/2018 vp. Puolustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä

Pöysti, Tuomas: Kansallinen turvallisuus ja kestävä valtiosääntö: valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöystin UKK-luento Paasikivi-seurassa 3.9.2019.





Rautiainen, Pauli: Kontekstualismi vahvistuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa. Defensor Legis 1/2014, s. 128–134.

Rule, James B.: Privacy in peril. New York: Oxford University Press 2007.

Tiedonhankintalakiyöryhmän mietintö: Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja. Puolustusministeriö 2015.

Tolonen, Hannu: Oikeuslähdeoppi. Helsinki: WSOY Lakitieto 2003.

Tuori, Kaarlo: Oikeuden ratio ja voluntas. Helsinki: Alma Talent 2007.

UaVL 3/2018 vp. Ulkoasianvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.

Venice Commission (European Commission for Democracy Through Law): Report on the democratic oversight of signals intelligence agencies. 15.12.2015.

VNS 5/2016 vp. Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta.

VNS 6/2016 vp. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko.

Waldron, Jeremy: Are Sovereigns Entitled to the Benefit of the International Rule of Law? The European Journal of International Law 2011, Vol 22 No. 2, s. 315–343.

Wolfers, Arnold: National Security as an Ambiguous Symbol. Political Science Quarterly 1952, Vol. 67 No. 4, s. 481–502.

#### *Euroopan ihmisoikeustuomioistuin*

Klass ja muut v. Saksa, 6.9.1978.

Malone v. Yhdistynyt kuningaskunta, 2.8.1984.

Leander v. Ruotsi, 26.3.1987.

Esbest v. Yhdistynyt kuningaskunta, 2.4.1993, päätös käsittelemättä jättämisestä.

Piermont v. Ranska, 27.4.1995.

Osman v. Yhdistynyt kuningaskunta, 28.10.1998.

Rotaru v Romania, 4.5.2000.

Al-Nashif v. Bulgaria, 20.6.2002.

Weber ja Saravia v. Saksa, 29.6.2006, päätös käsittelemättä jättämisestä.

A. ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, 19.2.2009.

Kvasnica v. Slovakia, 9.6.2009.

Gillan ja Quinton v. Yhdistynyt kuningaskunta, 12.1.2010.

Kennedy ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, 18.5.2010.

Austin v. Yhdistynyt kuningaskunta, 15.3.2012.

Mouvement Raélien Suisse v. Sveitsi, 13.7.2012.

Lambert ja muut v. Ranska, 5.6.2015.

Roman Zakharov v. Venäjä, 4.12.2015.



*Euroopan unionin tuomioistuin*

Yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P Yassin Abdullah Kadi ja Al-Barakaat International Foundation, 3.9.2008.

Asia C-284/05 komissio v. Suomi, 15.12.2009.

Asia C-145/09 Tsakouridis, 23.11.2010.

Asia C-615/10 Insinööritoimisto InsTiimi Oy, 7.6.2012.

Yhdistetyt asiat C-539/10 ja C-550/10 P Stichting Al-Aqsa, 15.11.2012.

Asia C-300/11 ZZ, 4.6.2013.

Yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12 Digital Rights Ireland Ltd, 8.4.2014.

Asia C-419/24 WebMindLicenses Kft., 17.12.2015.

Asia C-601/15 J.N., 15.2.2016.

Joonas Widlund

## Tiedonvaihdon luottamusperiaate kansainvälisessä tiedusteluyhteistyössä



Lakimies  
3–4/2022  
s. 570–595

**HAKUSANAT:** tiedustelu, tiedustelupalvelut, kansainvälinen yhteistyö, oikeusperiaatteet, valtiosääntöoikeus

### 1. Johdanto

#### 1.1. Tausta

Kansainvälisellä tasolla tiedustelu on läpikäynyt viimeisinä vuosikymmeninä muodonmuutoksen. Kylmää sotaa on osuvasti kuvailtu tiedustelualan kirjallisuudessa tiedustelusodaksi ja sen aikana tiedustelupalvelut ja tiedustelutoiminta vakiinnuttivat asemansa nykyaikaisen valtion pysyvinä instituutioina ja toimintoina.<sup>1</sup> Tuon ajanjakson aikana tiedusteluun alettiin suunnata enenevässä määrin resursseja ja samalla tiedustelupalveluiden vaikutusvalta valtioiden sisäisessä hierarkiassa alkoi kasvaa. Kylmän sodan päättyminen kuitenkin pakotti tiedustelutoiminnan muutokseen. Sen pitkäaikainen ensisijainen tehtävä, eli suurvaltojen ydinaseuhkan kontrollointi ja valtiollisten vastapuolien tarkkailu kaksinapaisessa maailmassa, menetti merkityksensä Neuvostoliiton hajotessa. 1990-luvulla tiedustelun kohteiden painopiste alkoikin laajentua perinteisen valtiollisen kohdeajattelun ulkopuolelle. Tiedonhankinta alkoi keskittyä epävakaiden valtioiden sisäisiin tapahtumiin, terrorismiin ja muihin, valtiollisista rajoista riippumattomiin vakaviin uhkiin.<sup>2</sup> Samalla tämä muutos vaikutti ajatteluun tiedustelun legitimaatiosta. Tiedustelussa ei ole ollut enää pääsääntöisesti kyse valtioiden keskinäisestä toiminnasta, eräänlaisesta piilotetusta valtiollisesta aggressiosta. Oikeudellisesta näkökulmasta merkittävää on huomata, että ei-valtiollisten toimijoiden korostuminen tiedustelun kohteina alkoi myös edellyttää tiedustelulta kasvavaa demokraattista legitimaatiota.<sup>3</sup>

\* Joonas Widlund, HTM, tohtorikoulutettava, Vaasan yliopisto.

1. Michael Herman, Intelligence Effects on the Cold War: Some Reflections. Forsvarsstudier 1/2006, s. 9–41, 9. Ks. myös J. Kenneth McDonald, How Much Did Intelligence Matter in the Cold War? Forsvarsstudier 1/2006, s. 42–56, 56.

2. Michael Herman, Problems for Western Intelligence in the New Century. IFS Info 5/2005, s. 5.

3. Ks. Herman 2005, s. 5–6.

## Tiedonvaihdon luottamusperiaate kansainvälisessä tiedustelu yhteistyössä

Kylmän sodan jälkeisen muutoksen historialliseksi kulminaatiopisteeksi muodostuivat syyskuun 11. päivän terrori-iskut Yhdysvalloissa vuonna 2001 ja niiden aikaansaama reaktio, Yhdysvaltojen johtama sota terrorismia vastaan. Näiden tapahtumien myötä modernin tiedustelun kaksi keskeistä elementtiä, ei-valtiollisten kohteiden korostuminen sekä kansainvälinen tiedustelu yhteistyö, vahvistuivat tiedustelun keskeisinä elementteinä.<sup>4</sup> Euroopan ja Suomen näkökulmasta muun muassa hybridi vaikuttamisen ja -uhkien sekä kybervakoilun oikea-aikaisen tunnistamisen ja torjunnan tarve on lisännyt painetta kansainvälisen tiedustelu yhteistyön kehittämiseksi. Suurvaltasuhteiden kiristymisen, voimapolitiikan paluu ja Venäjän hyökkäys Ukrainaan ovat merkittäväällä tavalla muuttaneet ja epävakauttaneet turvallisuusympäristöä ja siten lisänneet tiedustelu yhteistyön painoarvoa.<sup>5</sup>

Tiedustelun ydintehtävä voidaan jakaa karkeasti kahteen osaan: kansallisen turvallisuuden uhkiin kohdistuva tiedonhankinta sekä tiedonhankinta valtion taloudellisten ja poliittisten etujen suojaamiseksi. Yhteistä näille osille on se, että ne kohdistuvat pääsääntöisesti ulkomaisiin kohteisiin ja valtion intressien toteuttamisen ja suojaamisen kautta tiedustelutoiminnan tarkoitus palautuu selkeään kansalliseen kontekstiin.<sup>6</sup> Kansallinen konteksti on ollut näkyvästi esillä myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) tarkastellessa tiedustelun hyväksyttävyyttä. Klass-ratkaisussa EIT totesi tiedustelun demokraattisen järjestelmän puolustusmekanismiksi muun muassa vakoilun ja terrorismin torjumiseksi. Vaikka ratkaisusta on tulkittavissa hyväksyntä tiedustelutoiminnalle demokraattisessa valtiossa, siitä ilmenee myös, että EIT asetti tiedustelulle perustavanlaatuisen ehdon: tiedustelun tai salaisen tiedonhankinnan toimivaltuudet eivät saa päätyä vahingoittamaan demokratiaa sen puolustamisen sijaan.<sup>7</sup> Myöhemmässä EIT:n käytännössä tiedonhankinnan rajoja ovat määritelleet ihmisoikeussopimuksen kolmivaiheinen rajoitustesti ja EIS 8 artiklan 2 kohdassa määritellyt yksityisyydensuojan rajoitusperusteet.<sup>8</sup> Tämän kirjoituksen teeman –

4. Elizabeth Sepper, Democracy, Human Rights, and Intelligence Sharing. *Texas International Law Journal* 46 2010, s. 151–207, 153. Ks. Michael Herman, 11 September: Legitimizing Intelligence? *International Relations* 16(2) 2002, s. 227–241, 228.

5. Ajankohtaiselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta VNS 1/2022 vp, s. 29; Eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, Asiantuntijalausunto puolustusvaliokunnalle valtioneuvoston selonteosta VNS 11/2021 vp tiedustelulainsäädännöstä, 3.3.2022, s. 2.

6. Jelle Van Buuren, From Oversight to Undersight: The Internationalization of Intelligence. *Security and Human Rights* 24 2013, s. 239–252, 239–240.

7. Klass ja muut v. Saksa, 5029/71 kohdat 48–49.

8. Oikeusministeriön Mietintöjä ja lausuntoja 41/2016: Luottamuksellisen viestin salaisuus, s. 34–35; Matti Pellonpää – Monica Gullans – Pasi Pölönen – Antti Tapanila, Euroopan ihmisoikeussopimus. 6. uud. painos, Alma Talent 2018, s. 349–364. EIT:n soveltama rajoitustesti koostuu kolmesta vaatimuksesta: lainmukaisuuden vaatimus, hyväksyttävän päämäärän vaatimus sekä välttämättömyysvaatimus. Ks. salaisen tiedonhankinnan osalta esimerkiksi Kennedy v. Yhdistynyt kuningaskunta, 26839/05 kohta 130; Roman Zakharov v. Venäjä, 47143/06 kohdat

Joonas Widlund

tiedonvaihdon luottamusperiaatteen – kannalta EIT:n käytännöstä on erityisesti huomioitava lainmukaisuusvaatimus ja siihen kytkeytyvä viranomaisen laajan harkintavallan ongelmallisuus tiedustelun hyväksyttävyyden arvioinnissa. Laki ei voi sallia viranomaiselle tiedustelutoiminnassa rajoittamatonta harkintaa.<sup>9</sup>

Tiedustelun tarkoituksena on puolustaa valtion kansallisia intressejä, mikä huomioon ottaen kansainvälinen tiedusteluyhteistyö saattaa vaikuttaa epäintuitiiviselta ajatukselta. Monesti valtioilla on kuitenkin yhteneviä etuja. Herman onkin painottanut, ettei modernin tiedustelutoiminnan ole välttämätöntä olla ”nollasummapeliä”, jossa kahden tai useamman valtion kansallista etua ei ole mahdollista edistää samanaikaisesti. Esimerkiksi terrorismin vastainen toiminta voi toimia yhtenevänä etuna jopa kilpailevien tai muutoin keskenään vihamielisten valtioiden välisessä tiedusteluyhteistyössä.<sup>10</sup> Tiedusteluyhteistyö on ennen kaikkea tiedustelupalveluiden välistä yhteistyötä, ei valtioiden välistä yhteistyötä. Tiedustelupalveluiden yhteistyön kannattavuudelle on lueteltavissa useita perusteita. Se mahdollistaa toisen valtion tiedustelupalvelujen suurempien tai erilaisten resurssien hyödyntämisen. Nämä resurssit voivat kytkeytyä esimerkiksi kulttuuriin, kieleen tai tiedonhankintamenetelmiin. Joissain tapauksissa tavoitteena voi olla hyötyä kumppanitoimijaa laajemmista toimintavapauksista eli löyhemmästä tiedustelun sääntelystä tai vähäisemmästä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnasta. Tämä on tietenkin yhteistyöjärjestelyn perusteluna erittäin kyseenalainen demokraattisen oikeusvaltion kannalta.<sup>11</sup> Tiedusteluyhteistyöllä tiedustelupalvelut kykenevät myöskin kasvattamaan omaa globaalia toimintakykyään ja vaikuttavuuttaan globaalin ”tiedustelutuotteen” luomisessa.<sup>12</sup> Tiedusteluyhteistyö on siis yhdistelmä oikeudellisia, strategisia ja poliittisia taustatekijöitä.

Tiedusteluverkostot, sisältäen niin bilateraalisia ja multilateraalisia tiedusteluyhteistyön, ovat keskeinen osa modernin tiedustelutoiminnan kokonaisuutta. Tämän kirjoituksen tutkimustehtävä suuntautuu tiedusteluyhteistyöhön kytkeytyviin oikeudellisiin haasteisiin, jotka ovat erityisesti merkittäviä Suomen kaltaisen, demokraattiseksi oikeusvaltioksi itsensä identifioivan valtion tiedustelusääntelyn arvioinnissa.

227–234. Näiden kolmen kriteerin yhteydestä perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin ks. Jukka Viljanen, Euroopan ihmisoikeussopimus perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXVIII:2005, s. 461–520, 478–480, 486–492.

9. Klass ja muut v. Saksa, kohta 49; Huvig v. Ranska, kohta 29; Malone v. Yhdistynyt kuningaskunta, 8691/79 kohdat 67–68.

10. Michael Herman, Ethics and Intelligence after September 2001. Intelligence and National Security, 19(2) 2004, s. 342–358, 342, 352; Sepper 2010, s. 155.

11. Hans Born – Ian Leigh – Aidan Wills, Making International Intelligence Cooperation Accountable. Norwegian Parliamentary Intelligence Committee on Intelligence and Security Services, DCAF 2015, s. 35–36.

12. Sepper 2010, s. 155.

Tiedonvaihdon luottamusperiaate kansainvälisessä tiedustelu yhteistyössä

## 1.2. Tutkimustehtävä

Kansallisen edun tulee ohjata demokraattisen valtion tiedustelupalvelun toimintaa. Tämän voidaan tulkita tarkoittavan, että tiedustelupalvelun tulee seurata sille ja tiedustelutoiminnalle yleisesti asetettuja – säänneltyjä ja sääntelemättömiä – normeja ja tiedustelupalvelun tulee toiminnassaan edistää valtion ulkopoliittisen johdon toimintaa ja tavoitteita. Kenties tärkein mekanismi, jolla valtio voi tukea näiden demokraattisten intressien toteutumista kansallisessa tiedustelussa on tehokkaan valvonnan järjestäminen. Tiedusteluverkostot ja -yhteistyö taasen kasvattavat näiden demokraattisten intressien toteutumiseen kohdistuvia riskejä. Verkostojen toimintaa leimaavia piirteitä ovat salainen ja luottamuksellinen järjestys, joustavuus, epävirallisuus ja käytäntöjen ja kirjoittamattomien periaatteiden ohjausvaikutus valtiollisen sääntelyn merkityksen kustannuksella. Lisäksi varsinkin multilateraalisissa verkostoissa tiedustelupalvelu voi päätyä tekemään yhteistyötä monenlaisten valtiollisten tiedustelutoimijoiden kanssa, joista kaikki eivät toteuta demokraattisten intressien edellyttämiä sääntelyllisiä rajoituksia, eettisiä normeja tai ihmisoikeuksien täysimittaista kunnioittamista. Verkostoilla on vahva itsesääntely, joka sulkee valtiolliset valvontaelimet ulkopuolelle. Tällöin valtio menettää oleellisella tavalla kykyään valvoa ja ohjata oman kansallisen tiedustelupalvelunsa toimintaa.<sup>13</sup>

Demokraattisen oikeusvaltion toiminnassa tiedusteluyhteistyötä on pidettävä erityisen riskialttiina osana. Sen sisältämät riskit ovat jaettavissa kolmeen kategoriaan: i) tiedonvaihto tai yhteistyö ulkomaisen tiedustelu- tai turvallisuuspalvelun kanssa, ii) olosuhteet (poliittinen ohjaus tai lainsäädäntö), jotka sallivat demokraattisen valtion tiedustelupalvelun osallistumisen laittomiin tai epäeettisiin toimiin yhteistyössä ja iii) tiedustelupalvelu harjoittaa salaista toimintaa omaehtoisesti ilman vaadittavia puitteita. Kategorioiden kaksi ja kolme riskit ovat käytännössä eliminoitavissa kokonaan lainsäädännöllä, valvonnalla ja toimeenpanovallan kontrollilla. Sen sijaan samoja keinoja käyttäen kategorian yksi riskejä on mahdollista ainoastaan *minimoida*.<sup>14</sup> Tässä tutkimuksessa esillä olevat ongelmat ovat ensimmäisen kategorian yleisiä riskejä. Ne eivät ole seurausta tietoisista väärinkäytöksistä tai epäkohdista lainsäädännössä tai valvontamekanismeissa, vaan ne johtuvat kansainvälisen tiedusteluyhteistyön luonteenomaisista piirteistä.

Kirjoitus keskittyy kansainvälisessä tiedusteluyhteistyöhön ja sen näkökulmaa on rajattu siten, että yhteistyötä hahmotetaan tiedustelun originator control -periaatteen (tästedes orcon-periaate) puitteissa.<sup>15</sup> Orcon-periaatetta tarkastel-

13. Sepper 2010, s. 153.

14. Born – Leigh – Wills 2015, s. 38.

15. Kyseinen periaate tunnetaan monilla nimillä. Suomessa siitä on käytetty yleisesti termejä tiedonvaihdon luottamusperiaate tai kolmannen osapuolen sääntö. Siviilitiedustelua koskeneessa

*Joonas Widlund*

laan etenkin suhteessa kahteen demokraattisen oikeusvaltion intressiin, demokratiaan ja yksilön oikeuksiin. Kyseessä on lainopillinen tutkimus, joka pyrkii kuvaamaan orcon-periaatetta osana Suomen tiedustelulainsäädäntöä ja muodostamaan de lege ferenda -huomioita. Tarkasteltavat tiedusteluyhteistyön ongelmat sijoittuvat ensisijaisesti valtiosääntöoikeuden alalle johtuen niiden kytköksistä demokratiaan ja perus- ja ihmisoikeuksiin. Orcon-periaatteen vaikutus korostaa tiedusteluyhteistyön demokraattiseen vastuullisuuteen ja hallinnon läpinäkyvyyteen kohdistamia heikentäviä vaikutuksia, sillä periaate laajentaa tiedusteluviranomaisen itsenäistä harkintaa, rajoittaa valtion suvereniteettia ja luo esteitä tiedustelutoiminnan tehokkaalle valvonnalle.

Kansainvälinen tiedusteluyhteistyö ja sen periaatteet ovat suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa vielä jääneet melko vähäiselle huomiolle. Keskustelu aiheesta on tärkeää, sillä kansainvälinen yhteistyö on nykyään erottamaton osa tiedustelua ja yksi sen keskeisimmistä elementeistä. Tutkimuksessa tarkastellaan orcon-periaatteen yleisiä piirteitä ja pyritään selvittämään, miten Suomen tiedustelusäätely nykyisellään suhtautuu siihen ja miten sitä olisi mahdollista rajoittaa tai ohjaa sääntelyn keinoin. Lähdemateriaali rakentuu vahvasti ulkomaisen tiedustelututkimuksen varaan, sillä kotimaista aineistoa aiheeseen liittyen on vielä erittäin rajallisesti saatavilla.

## 2. Originator control tiedustelun periaatteena

### 2.1. Periaatteen sisältö

Tiedonvaihdon luottamusperiaate eli orcon-periaate on muista tiedustelun periaatteista poiketen kirjoittamaton periaate, jolla ei ole muiden periaatteiden kaltaista institutionaalista tukea kansallisessa oikeusjärjestyksessä tai muille periaatteille ominaista sidosta perus- ja ihmisoikeuksien – ja laajemmin oikeusvaltion – perusteisiin.<sup>16</sup> Tiedustelun viisi muuta, läheisesti poliisioikeudellisten ja

hallituksen esityksessä on käytetty termiä tarkoitussidonnaisuuslauseke, jolla on tarkoitettu sisällöllisesti samaa kuin luottamusperiaatteella (hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi 202/2017 vp, s. 104). Angloamerikkalaisessa tiedustelun käsitteistössä siitä käytetään tavanomaisimmin nimiä originator control (orcon) tai third party rule. Koen, että originator control -termi vastaa parhaiten lähestymistapani painotuksia tähän periaatteeseen, mistä johtuen käytän tässä kirjoituksessa pääasiallisesti kansainvälisessä tiedustelukirjallisuudessa yleistä orcon-lyhennettä.

16. Tiedustelun viisi periaatetta, jotka saavat institutionaalista tukea suoraan lainsäädännössä olevista periaatesäännöksistä, ovat perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen (Poliisilaki (872/2011, PolL) 1:2, laki sotilastiedustelusta (590/2019, SotTiedL) 5 §), suhteellisuusperiaate (PolL 1:3, SotTiedL 6 §), vähimmän haitan periaate (PolL 1:4, SotTiedL 7 §), tarkoitussidonnai-

## Tiedonvaihdon luottamusperiaate kansainvälisessä tiedusteluyhteistyössä

laajemmin hallinnollisten periaatteiden viitekehukseen kytkeytyvää periaatetta, ovat selkeästi *julkisen vallan rajoitteita*: niiden tarkoituksena on rajoittaa viranomaisen harkintaa ja suojata yksilön perusoikeuksien toteutumista. Orcon-periaate ei avaudu tarkoituseriltään yhtä selkeänä. Tämä periaate konkretisoi kansainvälisen tiedonvaihdon vaatiman luottamuksen. Sen keskeinen sisältö on, tiiviisti lausuttuna, suojata tiedonvaihdossa tiedon alkuperäistä haltijaa – tiedon luovuttajaa – takaamalla alkuperätaholle oikeuden päättää tiedon suojausluokituksen ja edelleen jakamisen ehdoista. Orcon-periaatteen tarkoituksena on suojata tiedonvaihtoa, erityisesti luovuttajan kannalta. Tähän sisältyy muun muassa pyrkimys estää niin sanottu *troijalainen hevonen*: tilanne, jossa vastaanottaja jakaa tietoa edelleen sellaiselle kolmannelle taholle, joka ei täytä alkuperäisen luovuttajan turvallisuusvaatimuksia tai tiedon luovuttaminen tälle taholle on muutoin luovuttajan intressien vastaista.<sup>17</sup> Periaate takaa tiedon alkuperäiselle luovuttajalle absoluuttisen hallinnan, mikä on omiaan pienentämään yhteistyöhön osallistumisen riskejä. Samanaikaisesti sillä on kuitenkin myös toisenlainen vaikutus: hallinnon läpinäkyvyys, erityisesti vastaanottajavaltiossa, kärsii.<sup>18</sup>

Riippuen näkökulmasta, periaatetta voidaan tulkita joko vastaanottajan toimintamahdollisuuksia rajoittavana luovuttajan kontrollin välineenä tai luovuttajan intressejä suojaavana välineenä. Jälkimmäisestä näkökulmasta käsin *Lohse* ja *Viitanen* ovat tuoneet esille erilaisia luovuttajatahon kannalta keskeisiä turvallisuusperusteita, joihin orcon-periaatteen käytännön painoarvon voidaan perustella nojautuvan. Tällaisia turvallisuusperusteita ovat esimerkiksi käynnissä olevien operaatioiden sekä tietolähteiden turvallisuus ja kansainvälisten suhteiden ylläpito.<sup>19</sup> Lista ei ole tyhjentävä ja siihen voi lisätä esimerkiksi teknisten ja taktisten yksityiskohtien salassapidon intressin.

Minkäläiseen kontekstiin orcon-periaate voidaan kytkeä suhteessa muihin tiedusteluperiaatteisiin? Periaatteena sitä on pidettävä alkuperältään Suomen oikeusjärjestyksen ulkopuolisena. Orcon-periaatteella ei ole kytköksiä kansalliseen oikeuden syvätasoon, vaan kyse on kansainvälisen tiedusteluyhteisön vakiintuneesta käytännöstä. Se on mekanismi tiedustelutoimijoiden välisten suhteiden

suuden periaate (Poll 1:5, SotTiedL 8 §) sekä syrjinnän kiellon periaate (Suomen perustuslaki (731/1999, PeL) 6.2 §, SotTiedL 9 §, laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019, TtStL) 1.3 §). Syy syrjinnän kiellon erilliseen sääntelyyn TtStL 1 §:ssä on tietoliikennetiedusteluun sisältyvä erityinen syrjinnän ja profiloinnin riski (Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp hallintovaliokunnalle siviilitiedustelua koskevasta lainsäädännöstä, s. 15; Hallintovaliokunnan mietintö HaVM 36/2018 vp siviilitiedustelua koskevasta lainsäädännöstä, s. 94). Ks. tiedustelun periaatteista Mikael Lohse – Marko Viitanen, Johdatus tiedusteluun. Alma Talent 2019, s. 27–33.

17. Sepper 2010, s. 160–161; Alasdair Roberts, Orcon Creep: Information Sharing and the Threat to Government Accountability. *Government Information Quarterly* 21(3) 2004, s. 249–267, 251.

18. Roberts 2004, s. 251. Vrt. Born – Leigh – Wills 2015, s. 38.

19. Lohse – Viitanen 2019, s. 36–37.



Joonas Widlund

ylläpitoon eristäytyneessä järjestelmässä, eli kansainvälisessä tiedusteluyhteisössä. Siten kyse on tavallaan itsesääntelymekanismista.<sup>20</sup> On syytä huomata, että tiedusteluyhteistyöhön kytkeytyy myös toinen kirjoittamaton periaate, joka vahvistaa luovuttajatahon kontrollia. Tämän niin kutsutun *need-to-know-periaatteen* mukaisesti tietoon pääsevät käsiksi vain ne, jotka sitä tehtäviensä hoitamisen vuoksi tarvitsevat.<sup>21</sup>

Orcon-periaatteen moniulotteisuus käy selkeästi ilmi, kun sitä tarkastellaan oikeusperiaatteiden kahden tunnistamissäännön kautta. Nämä tunnistamissäännöt ovat institutionaalinen tuki sekä soveltaminen liukuvalla enemmän/vähemmän-akselilla. Orcon-periaatteella ei ole institutionaalista tukea sen suppeassa, perinteisessä merkityksessä. Siitä huolimatta sen reunaehdoja määrittää institutionaalisen tuen tavoin kansainvälisen tiedusteluyhteisön vakiintunut käytäntö. Ongelmana on se, että tämä käytäntö on suurilta osin kansallisten mekanismien ja kontrollin ulkopuolella.<sup>22</sup> Tämä problematiikka on tarkemmin esille edempänä kolmannessa luvussa. Orconin soveltuminen tilannekohtaisesti enemmän tai vähemmän on myös teoriassa mahdollista, mutta käytännössä harvoin toteutuva ajatus. Käytäntö on osoittanut sen soveltamisen olevan useimmiten ehdotonta ja yleinen argumentti sen ehdottomuuden puolesta on periaatteesta joustamisen negatiiviset seuraukset. Nämä seuraukset tarkoittavat pääasiassa mainehaittaa tiedustelupalvelulle, mikä ainakin väliaikaisesti vahingoittaisi sen kykyä osallistua yhteistyöhön luotettuna kumppanina.<sup>23</sup> Orcon-periaatteen vaikutus ei edellytä valtiolta omaa aktiivista ulkomaantiedustelua, sillä valtion turvallisuusviranomaisen on silti kykenevä osallistumaan kansainväliseen tiedusteluyhteistyöhön ilmankin mandaattia omaan tiedustelutoimintaan. Tästä syystä Suomen oikeuskäytännössä on löydettävissä kaksi esimerkkitapausta, jotka kytkeytyvät suoraan orcon-periaatteeseen. Kyseessä ovat korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut kahdessa niin sanottuun Tiitisen listaan liittyvässä asiassa. Asioiden käsitelyssä suojelupoliisi on perustellut kantaansa asiakirjan salassapidon puolesta tiedonvaihdon luottamuksensuojalla. Suojelupoliisi on muun muassa esittänyt, että sen kyky harjoittaa kansainvälistä yhteistyötä vaarantuisi, mikäli asiakirja

20. Ks. Aidan Wills – Hans Born, *International intelligence cooperation and accountability: Formidable challenges and imperfect solutions*, s. 277–308 teoksessa Hans Born – Ian Leigh – Aidan Wills (eds), *International Intelligence Cooperation and Accountability*. Taylor & Francis 2015, s. 283.

21. Sepper 2010, s. 160.

22. Wills – Born 2015, s. 200; Van Buuren 2013, s. 243–244; Ian Leigh, *Accountability and intelligence cooperation: framing the issue*, s. 3–17 teoksessa Hans Born – Ian Leigh – Aidan Wills (eds), *International Intelligence Cooperation and Accountability*. Taylor & Francis 2015, s. 5.

23. Ks. Craig Forcece, *The collateral casualties of collaboration: The consequences for civil and human rights of transnational intelligence sharing*, s. 72–97 teoksessa Hans Born – Ian Leigh – Aidan Wills (eds), *International Intelligence Cooperation and Accountability*. Taylor & Francis 2015, s. 78; Sepper 2010, s. 164.

Tiedonvaihdon luottamusperiaate kansainvälisessä tiedusteluyhteistyössä

todetaan julkiseksi.<sup>24</sup> Argumentti asiakirjan salassapidon puolesta perustui siis vahvasti siihen, että tieto oli peräisin toisen valtion tiedustelupalvelun kanssa käydystä yhteistyöstä.

Valtion ja yhteiskunnan yleisestä intressistä käsin on mahdollista esittää orcon-periaatetta tukevia argumentteja. Periaatteen voidaan esimerkiksi väittää suojaavan tiedustelun kohdetta luomalla rajoituksia sille, miten tieto voi levitä kansainvälisessä tiedusteluverkostossa. Tällöin orconilla olisi yksityisyyden suoja edistävä vaikutus. Väite ei ole kovin pitävä, sillä periaatteesta seuraavat erilaiset yksilön oikeuksien loukkaukset ovat huomattavasti todennäköisempiä, kuten myös käytäntö on osoittanut. Valtion suvereniteetin ja demokratian kannalta myönteisenä argumenttina voidaan esittää, että kontrollin säilyttäminen ja keskittäminen alkuperäisen valtion tiedustelupalvelulla suojaaa kansallisen päätöksenteon integriteettiä, sillä tietoa ei ole mahdollista käyttää tai levittää alkuperävaltion intressien vastaisesti. Myöskään tälle argumentille ei löydy tukea käytännöstä, sillä tiedusteluyhteistyö jo sellaisenaan sijoittuu omalle, osittain valtion ohjauksesta ja valvonnasta irralliselle alueelle. Suvereniteettiin ja demokraattiseen vastuullisuuteen liittyvät ongelmat ovat sisäänrakennettuja siihen. Yllä mainittuja väitteitä ja ongelmia käsitellään tarkemmin kolmannessa luvussa.

## 2.2. Kansainvälinen yhteistyö

Kansainvälisessä tiedusteluyhteistyössä on pohjimmiltaan kyse *quid pro quo*-tyyppisestä toiminnasta, jossa osapuolet vaihtavat ”tiedusteluhyödykkeitä”. Tieto tai data on kenties tavanomaisin valuutta yhteistyössä, mutta ei suinkaan ainoa. Muita vaihdon välineitä ovat esimerkiksi koulutus, tekninen tuki, diplomaattiset vastapalvelukset tai erilaisten toimitilojen tarjoaminen tiedustelukompanin käyttöön. Myös rahallinen korvaus on tavanomainen vaihtoehto vaihdon välineeksi. Tiedusteluyhteistyö tai tiedonvaihto ei siis välttämättä tarkoita tietoa-tiedosta -kaupankäyntiä.<sup>25</sup> Miksi tiedustelu- ja turvallisuuspalvelut ovat ylipäättään halukkaita ottamaan osaa yhteistyöhön? Painavimpana syynä voidaan pitää käytännön tarvetta. Yhdelläkään kansallisella tiedustelutoimijalla ei ole resursseja kaikkeen toimintaan.<sup>26</sup> Esimerkiksi nykyisen tiedustelumaailman jättiläinen Yhdysvallat on valtavista resursseistaan huolimatta melko heikko henkilötiedustelun sektorilla. Se tarkoittaa, että Yhdysvalloilla on intressi hyödyntää vahvan henkilötiedusteluosaamisen hallitsevien ulkomaisten tiedustelupalve-

24. KHO 2003:77; KHO 2010:31.

25. Born – Leigh – Wills 2015, s. 16.

26. Stéphane Lefebvre, The Difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 16(4) 2003, s. 527–542, 536–537; Sepper 2010, s. 155.

Joonas Widlund

luiden osaamista, mahdollisesti tarjoten vaihdossa esimerkiksi omaa teknisen tiedustelun osaamistaan<sup>27</sup>.

Tiedusteluyhteistyö voi olla muodoltaan niin bilateraalista tai multilateraalista. Teeman hahmottamiseksi keskeiseksi käsitteeksi tulee asettaa verkosto yksittäisen yhteistyöjärjestelyn muodon (bilateraallinen/multilateraalinen) sijaan. Tiedusteluyhteistyössä on perusteiltaan kysymys verkostoituneen hallinnon muodosta.<sup>28</sup> Vaikka joitain vakiintuneita tiedusteluyhteistyön verkostoja – kuten UKUSA – on olemassa, useimmiten kyse on bilateraalista *ad hoc* -yhteistyöstä.<sup>29</sup> Tässä suhteessa tiedustelun verkostot ovat siis melko kehittymättömiä. Edes laajemmilla, vakiintuneilla verkostoilla ei ole omia systemaattisia järjestelyjään omalle, itsenäiselle analyysi- ja hallintotoiminnalle, vaan toiminta pohjautuu edelleen kansallisten tiedustelutoimijoiden varaan.<sup>30</sup>

Verkostot ovat siis nykyisessä muodossaan ikään kuin kauppapaikkoja, joiden kautta hyödykkeet (tiedustelutieto) kulkevat, mutta niiden säännöt ovat suureksi osaksi epämuodollisia ja tiedonvaihdon prosesseihin kytkeytyviä.<sup>31</sup> Niihin ei kohdistu minkäänlaista ylikansallisia johtamis-, tiedonkäsittely- tai valvontamekanismeja. Kaikki nämä tiedustelun ydintoiminnot sijaitsevat edelleen kansallisessa kontekstissa. Tästä seuraa, että verkostossa tapahtuva tiedonhankintaan on kohdistettavissa ainoastaan kansallista tiedonhankintajärjestelyä varten muodos-

27. Lefebvre 2003, s. 534; Gabriel Margolis, The Lack of HUMINT: A Recurring Intelligence Problem. *Global Security Studies* 4(2) 2013, s. 43–60, 50–54.

28. Verkostot ovat O'Toolen määrittelyn mukaisesti rakenteita, joissa verkostoon kuuluvat organisaatiot ovat toisiinsa kytköksissä ja riippuvaisia toisistaan (Laurence J O'Toole Jr, The Implications for Democracy in a Networked Bureaucratic World. *Journal of Public Administration Research and Theory* 7(3) 1997, s. 443–460, 445). Tiedusteluyhteistyössä tätä suhdetta ylläpitää molemminpuolinen tarve vaihtoon (*exchange relation*) ja esimerkiksi terrorismin torjunnassa yhteinen intressi (*common-interest coalition*). 2000-luvulla kansainvälisen terrorismin torjunta muodosti sen puitteissa tapahtuvasta tiedusteluyhteistyöstä globaalin verkostoituneen hallinnon kehittyneimmän, mutta myös vaarallisimman muodon, kuten Bignami on kirjoittanut (Francesca Bignami, Towards a Right to Privacy in Transnational Intelligence Networks. *Michigan Journal of International Law* 28(3) 2007, s. 663–686, 663).

29. UKUSA, tai Five Eyes, on Yhdistyneen kuningaskunnan, Yhdysvaltojen, Australian, Kanadan ja Uuden-Seelannin välinen pysyvä multilateraalinen signaalitiedusteluyhteistyön verkosto, joka syntyi toisen maailmansodan jälkeen.

30. Herman 2002, s. 234. Multilateraalissa yhteistyössä verkoston päätöksenteon (hallinnon) puute aiheuttaa omanlaisensa ongelman: verkoston jäsenet päätyvät tekemään kansallisella tasolla omat johtopäätöksensä tiedustelutiedon merkityksestä ja mahdollisista toimista (ks. Herman 2002, s. 235). Ongelma kytkeytyy seuraavassa luvussa käsiteltäviin teemoihin: valtion suvereniteetin kannalta kansainvälisten tiedusteluverkostojen rajallinen kyky itsenäiseen päätöksentekoon varsinkin tiedustelutiedon hyödyntämisen suhteen on positiivinen asia, mutta samalla se lamauttaa kansallista valvontakoneistoa: kansallisella tasolla tehdään päätöksiä sellaisen tiedustelutiedon pohjalta, johon valvontaelimillä ei ole pääsyä.

31. Tavanomainen tapa järjestää varsinkin bilateraallinen yhteistyöjärjestely on yhteisymmärryspöytäkirjan (MOU, memoranda of understanding) avulla. Ks. Sepper 2010, s. 158; hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi 203/2017 vp, s. 214.

## Tiedonvaihdon luottamusperiaate kansainvälisessä tiedustelu yhteistyössä

tettua valvontaa. Seurauksena on epäsymmetria tiedonhankinnan painopisteen (kansainvälinen) ja valvonnan (kansallinen) välillä. Kyseinen epäsymmetria, samoin kuin orcon-periaatteen vaikutus, käyvät ilmi seuraavasta yksinkertaisesta esimerkistä. Valtion A tiedustelupalvelu tekee päätöksen ulkomaille kohdistuvasta tiedustelutoiminnasta ja toteuttaa operaation. Koska kyse on ulkomaille kohdistuvasta tiedustelusta, joka ei kohdistu suoraan valtion A kansalaisiin, tiedustelua rajoittava kansallinen valvonta on kevyttä tai jopa olematonta. Sovitun bilateraalisesta tiedustelu yhteistyöjärjestelyn mukaisesti tiedustelupalvelu lähettää kerätyn datan (käsittelemättä sitä itse) valtion B tiedustelupalvelulle. B:n tiedustelupalvelu analysoi datan ja tekee siitä omat johtopäätöksensä. Valtion B tiedustelun valvontamekanismeilla ei ole pääsyä arvioimaan datan luonnetta, miten se on kerätty tai muita siihen liittyviä yksityiskohtia tiedonvaihdon luottamusperiaatteen vuoksi. Niinpä valvontamekanismeilla ei myöskään voida arvioida, mihin tiedustelupalvelun tekemät johtopäätökset ja mahdolliset jatko-toimet perustuvat. Valtion B tiedustelupalvelu on tehnyt itsenäisen päätöksen yhteistyöstä, samoin kuin tiedon hyödyntämisestä.<sup>32</sup>

Ulkopolitiikan tavoitteiden ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen toteutumisen kannalta kansainvälinen yhteistyö näyttää haasteellisena. Ensinnäkin se sisältää mahdollisuuden demokraattisten valtioiden tiedustelupalveluiden kytköksistä epäliberaaleihin toimijoihin, eli käytännössä erilaisten epädemokraattisten ja itsevaltaisten maiden tiedustelu- ja turvallisuuspalveluihin. Tällöin kansallisten etujen voidaan katsoa vaarantuvan, sillä kyse on sekä ulkopoliittisesta johdonmukaisuudesta että ihmisoikeuksien suojakeinojen turvaamisesta. Kuten aiemmin on mainittu, tiedustelu yhteistyöllä on vastavuoroisuuden perustuva luonne, mikä luonnollisesti pätee myös demokraattisen valtion tiedustelupalvelun ja epädemokraattisen valtion tiedustelupalvelun välisessä yhteistyössä.<sup>33</sup> Ihmisoikeuksien kohdalla tämä voi tarkoittaa välillistä kytköstä toimiin, jotka eivät ole yhteensopivia demokraattisen oikeusvaltion ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Vastauksena perus- ja ihmisoikeuksien suojaamiseen vetoavaan argumentaatioon on mahdollista esittää näkemys tiedustelusta puhtaana tiedonkeruuna, eli väittää, että tiedustelussa ei kohdisteta toimia suoraan yksilöihin. Tällöin tiedustelulla ei myöskään voisi olla välitöntä kykyä vahingoittaa yksilöä.<sup>34</sup> Nykyinen voimankäytön ja tiedustelun välinen suhde kuitenkin vahvasti kyseenalaistaa tällaisen tulkinnan: tiedustelutiedon lähes reaaliaikaista hyödyntämistä voimankäytön kohdentamisessa kuvaava *sensor-to-shooter*-yhteys osoittaa, että

32. Esimerkistä käy ilmi ohimennen kaksi muuta toinen modernin tiedusteludoktriinin peruskysymystä, jotka ovat valtioon rajaan ja kansalaisuuteen kytkeytyvä ihmisoikeusajattelu (ks. alaviite 35) ja yksilön yksityisyyteen kohdistuvan loukkauksen paikantaminen (tiedon keräysvaihe vai vasta sen käsittely). Näihin kysymyksiin ei tässä kirjoituksessa syvennytä, sillä niillä ei ole välitöntä kytköstä orcon-periaatteeseen.

33. Sepper 2010, s. 174.

34. Herman 2005, s. 6; Sepper 2010, s. 174.

Joonas Widlund

tiedustelun hankkimalla tiedolla on mahdollista olla hyvinkin läheinen ja konkreettinen yhteys varsinaiseen vahingon tuottamiseen.<sup>35</sup>

Vielä yhtenä näkökulmana kansainvälisen tiedusteluyhteistyön haasteisiin toimii tiedusteluvaltuudet. Tiedusteluvaltuuksien epämääräisyys on suoraan ristiriidassa vastuullisuuden tavoitteen kanssa. Vastuullisuus edellyttää legitimititeetinormeja, jotka mahdollistavat vallankäytön ja valtaa käyttävän tahon arvioimisen sekä sen, mikä taho tätä arvioimista suorittaa. Tiedustelutoiminta on salaisen luonteensa vuoksi ongelmallisessa suhteessa vastuullisuuden kanssa. Tämä legitimitietin epämääräisyysongelma koskee nykyään erityisesti rajaa kotimaan ja ulkomaan tiedustelun välissä. Lakisäätteiset rajoitukset (*legal restraints*) kohdistuvat pääasiassa tiedustelupalvelun toimintaan sen kotimaassa. Sen sijaan edes demokraattisten valtioiden tiedustelulainsäädäntö asettaa vain löyhiä rajoituksia, jos niitäkään, tiedustelutoimintaan valtion rajojen ulkopuolella. Samalla demokraattiset valvontamekanismit eri tasoilla, mukaan lukien laillisuusvalvonta, parlamentaarinen valvonta, tuomioistuinkontrolli sekä *sousveillance*-mekanismit (esimerkiksi media ja kansalaisjärjestöt) eivät kykene harjoittamaan valvontamandaattiaan ulkomaisessa toiminnassa.<sup>36</sup> Erityisesti tämä seikka korostuu yhteistyössä, jossa orcon-periaate sääntelee tiedon saatavuutta, sulkien valvontaelimet tiedonvaihdon ulkopuolisiksi toimijoiksi.

35. Herman 2005, s. 8.

36. Sepper 2010, s. 170. Tiedustelun toiminnan suuntautuessa ulkomaille tiedustelun rajoitusten (ja käänteisesti kohteen perus- ja ihmisoikeussuojan) tulkitaan olevan löyhempi, ellei olematon. Suomen tiedustelusäätelyssä tämä ajattelu on sisäänrakennettu ”rajan ylittävän” tiedustelun ajatukseen. Scheinin on Perustuslakiblogin kirjoituksessaan kutsunut oikeudellista päättelyä, jonka mukaan valtio ei ole toiminnassaan rajojensa ulkopuolella oikeudellisesti sidottu, ”Yhdysvaltain ja Iso-Britannian hallitusten juristien” mielifiktioksi (Martin Scheinin, Tiedustelulait nytkähtivät eteenpäin. Perustuslakiblogi 19.11.2018. Sivulla käyty 10.5.2022: <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2018/11/19/martin-scheinin-tiedustelulait-nytkahativat-eteenpain/>). *Sousveillance*-käsitteestä tarkemmin ks. Steve Mann – Jason Nolan – Barry Wellman, *Sousveillance: Inventing and Using Wearable Computing Devices for Data Collection in Surveillance Environments*. *Surveillance & Society* 1(3) 2003, s. 331–355, 332–334; Jean-Gabriel Ganascia, *The generalized sousveillance society*. *Social Science Information* 49(3) 2010, s. 489–507, 493–494. Kyse on käänteisestä tarkkailusta (*surveillance*), kansalaisten, median ja muiden vastaavien toimijoiden kohdistamasta valvonnasta julkisen vallan toimijoita (ja muita merkittäviä yhteiskunnallista valtaa käyttäviä) kohtaan, valtahierarkiassa alhaalta ylöspäin.

Tiedonvaihdon luottamusperiaate kansainvälisessä tiedusteluyhteistyössä

### 3. Originator control -periaatteen haasteita

#### 3.1. Haasteiden taustasta

Orcon-periaatteen juuret ovat paljon syvemmällä kuin nykyuotoisessa tiedustelussa, sillä kyseessä on vanha ja perinteikäs toimintatapa varhaisesta verkostoituneen hallinnon muodosta, diplomatiasta. Kyse on siis pohjimmiltaan edelleen elinvoimaisesta reliikistä ajalta, jolloin diplomatia oli tavallisesta kansasta kaukana olevaa, valtakunnan eliitin harjoittamaa toimintaa. Orcon oli varmistus sille, että kaikki diplomaattinen tiedonvaihto tapahtui luottamuksellisena, eikä nykyaikaisia demokratian vastuullisuuden ja hallinnon läpinäkyvyyden vaateita sellaisinaan vielä ollut.<sup>37</sup>

Suomen tiedustelun kontekstissa orcon-periaate on kirjoittamaton periaate, joka ei saa legitimaatiotaan lainsäädännöstä vaan tiedusteluyhteisön vakiintuneesta käytännöstä. Kansainvälisestä tiedusteluyhteistyöstä on sen sijaan Suomen tiedustelulainsäädännössä säädetty omilla säännöksissään: siviilitiedustelussa tällainen säännös on PoL 5 a luvun 57 § ja sotilastiedustelussa 19 §. Nämä säännökset luovat reunaehdot suomalaisten tiedusteluviranomaisten harjoittamalle kansainväliselle yhteistyölle.<sup>38</sup> Ne eivät kuitenkaan ole ainoat tiedusteluyhteistyöhön kytkeytyvät säännökset. Orcon-periaatteen kannalta on lisäksi huomioitava laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, JulkL).

Julkisuuslainsäädäntöä voidaan kutsua orcon-periaatteen teleologiseksi vastakohdaksi, sillä orcon-periaate painottaa tiedon hallinnan keskittämistä ja siihen pääsyn rajoituksia. Sen avulla keskitetyn kontrollin säilyttäminen on mahdollista verkostomaisissa tiedusteluyhteistyörakenteissa. Julkisuuslainsäädäntö painottaa avoimuutta asiakirjajulkisuuden välityksellä, tukien siten hallinnon läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta demokratiassa. Vastakohtaisesta asemoitumisestaan huolimatta julkisuuslainsäädäntö on uudempi ilmiö, johon on useimmiten jo valmiiksi sisällytetty orcon-periaatteen huomioonottavia elementtejä. Näihin elementteihin kuuluvat tietojen luokittelut ja käytännön tasolla tietojen salassapidon oikeutukseen kohdistuvien tuomioistuinarviointien harvinaisuus.<sup>39</sup> Suomessa JulkL 6 luku sisältää salassapitovelvoitteet. JulkL 24 §:n 1 momentissa näihin salassa pidettäviin asiakirjoihin luokitellaan muun muassa ulkopoliittisia etuja sekä valtion sisäistä ja ulkoista turvallisuutta ja väestönsuojelua koskevat asiakirjat. Kyseisen momentin 9 kohdassa valtion turvallisuuteen liittyvien suoje-

37. Roberts 2004, s. 252.

38. Reunaehdot muodostavat: yhteistyön legitimaatio, suojelupoliisin virkamiehen toiminta toisen valtion alueella, yhteistyöstä päättäminen, ulkomaisen virkamiehen toiminta ja rikosoikeudellinen vastuu Suomen alueella, tietojen luovuttamista koskevat ehdot ja sitoutuminen kansainvälisiin sopimuksiin.

39. Roberts 2004, s. 252–253.

Joonas Widlund

lupoliisiin ja muiden viranomaisten asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jollei ole *ilmeistä*, ettei niiden julkistaminen vaaranna valtion turvallisuutta. Salassapito on siis oletusarvoinen, mutta silti harkinnanvarainen vahinkoedellytyslausekkeen myötä. Tämä kohta, samoin kuin monet muut 1 momentissa luetellut kohdat, sallivat siten viranomaisten käyttää harkintaa arvioidessaan asiakirjan julkistamisen haittoja ja hyötyjä.<sup>40</sup>

Tutkimuksen taustoja eritellessäni nostin esiin kaksi kansainvälisen tiedusteluyhteistyön aiheuttamaa haastetta demokraattisen oikeusvaltion näkökulmasta. Lisäksi nostan esiin myös muutamia keskeisiä valvontaan erityisesti liittyviä haasteita. Näitä ongelmakohtia tarkastelen tässä nimenomaan orcon-periaatteen näkökulmasta, rajaten ulkopuolelle muut mahdolliset lähestymiskulmat.

### 3.2. Demokratiaan kohdistuvat haasteet

Demokratian kontekstissa orcon-periaatteen haasteellisuudessa on kyse hallinnon vastuullisuuden ja läpinäkyvyyden sekä valtion sisäisen suvereniteetin kysymyksistä.<sup>41</sup> Lähtökohtana on, että verkostoituva ja kansainvälistyvä tiedustelu on omiaan kehittämään tiedustelupalveluista omia saarekkeitaan demokraattisen valtion sisällä.<sup>42</sup> Puhuttaessa tiedustelupalvelusta valtiona valtion sisällä kyse on sekä poliittisen kontrollin että julkisen vallan käytön vastuullisuuden heik-

40. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi 30/1998 vp, s. 91–92; perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 43/1998 vp hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi, s. 3–4. Ks. myös hallintovaliokunnan mietintö HaVM 31/1998 vp hallituksen esityksestä laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi, s. 6.

41. Ks. Antero Jyränki, Uusi perustuslakimme. Iura Nova 2000, s. 35–37. Orcon-periaate heikentää valtion tiedustelupalveluihinsa kohdistamaa ohjausvaltaa, mitä ei voi pitää rinnastettavana esimerkiksi julkisen vallan tietoiseen hajauttamiseen. Ks. myös PeVL 35/2018 vp, s. 25; perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 36/2018 vp laista sotilastiedustelusta sekä eräistä siihen liittyvistä laeista, s. 30. Ulkomailla tapahtuva tiedonhankinta ja vieraan valtion virkamiehen tiedonhankintaan liittyvät toimivaltuudet sisältävät myös demokratiaan ja suvereniteettiin kytkeytyviä erityiskysymyksiä. Niillä ei kuitenkaan ole suoraa kytköstä orcon-periaatteeseen, joten ne ovat rajautuneet tämän tarkastelun ulkopuolelle.

42. Scheinin on tuonut saman uhkakuvan, tiedustelupalvelu ”valtiona valtiossa”, esille toisessa kontekstissa siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevassa lausunnossaan: kyseessä oli tiettyjen suojelupoliisin toimivaltuuksien rajoittamisen tarve suojelupoliisin muuttuessa tiedusteluviranomaiseksi, ottaen erityisesti huomioon, että suojelupoliisi samalla lakkasi olemasta esitutkintaviranomainen. Toisin sanoen kyse on toimivallan jakautumisesta hyväksyttävällä tavalla demokraattisessa järjestelmässä. Tiedusteluviranomainen ei voi pidättää tai vangita ihmisiä, kun taas poliisiviranomainen ei voi harjoittaa varsinaista tiedustelutoimintaa. Tiedustelupalvelu on siis pakotettu turvautumaan poliisiviranomaiseen, mikäli se katsoo esimerkiksi henkilön pidättämisen tarpeelliseksi. (Martin Scheinin, Asiantuntijalausunto ulkoasianvaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 202/2017 vp, 9.5.2018, s. 9–10). Palaten tämän kirjoituksen teemaan, kyse on lopulta samasta asiasta. Kansainvälisesti verkostoitunut tiedusteluyhteistyö vapauttaa

## Tiedonvaihdon luottamusperiaate kansainvälisessä tiedustelu yhteistyössä

kenemisestä. Tiedustelupalvelut ylläpitävät omia suhteitansa muiden maiden tiedustelupalveluihin, ajoittain riippumatta valtion ulkopoliittisista suhteista. Tällöin on aiheellista kysyä, miten valtion johto kykenee varmistamaan, että tiedustelupalvelut noudattavat yhteistyössä ja verkostoissa toimiessaan puhdasta kansallisen edun tavoitetta. Toimintaa, joka ei ole yhteensopiva esimerkiksi valtion ulkopoliittisten tavoitteiden kanssa ei voi pitää kansallisen edun mukaisena. Käytännön riskinä on se, että verkostot saavat tiedustelupalvelun mukaan toimiin, jotka ovat vahingoksi sen kansallisille intresseille.<sup>43</sup>

Toinen merkittävä ongelmakohta liittyy kansallisten viranomaisten harkintavaltaan. Kuten julkisuuslaista käy ilmi, viranomaisille on varattu mahdollisuus käyttää harkintaa ja arvioida tiedon julkisuuden haittoja ja hyötyjä (vahinkoedellytyslauseke). Toisin sanoen tiedon salauksen tarve tulisi punnita yleistä etua vasten. Tiedustelu yhteistyössä saatujen tietojen osalta orcon-periaate estää tällaisen harkinnan, sillä tiedustelupalvelulla ei ole päätösvaltaa tiedon jakamisen tai julkistamisen suhteen.<sup>44</sup> Se siis estää kansallisia toimijoita tekemästä itsenäisiä päätöksiä tiedon suhteen. Varsinkin tulevaisuutta ajatellen *contamination-ongelma* ainoastaan hankaloittaa tilannetta, sillä sen myötä yhä laajemmat osat tiedustelupalvelun tietoreserviä sisältyy orcon-periaatteen alaisuuteen ja siten kansallisten viranomaisten hallinnan ulkopuolelle. Contamination-ongelma tarkoittaa, että kansallisen tiedustelupalvelun tietovaraston kokonaisuudessa ulkomaisilta tiedustelupalveluilta saadun tiedon osuuden kasvaessa kasvaa myös todennäköisyys siitä, että orcon-periaatteen alaiset tiedot sekoittuvat ja yhdistyvät kansallisen julkisuuslainsäädännön alaisiin tietoihin. Toisin sanoen tiedustelukumppaneilta saadut tiedot ”saastuttavat” yhä suurempia määriä tietoja, mukaan lukien sellaisia tietoja, joiden ei kuuluisi olla orcon-periaatteen alaisuudessa.<sup>45</sup>

Avoimuus ja läpinäkyvyys ovat perustavanlaatuisia arvoja demokraattisessa järjestelmässä ja ne asettuvat jo lähtökohtaisesti jännitteeseen asemaan suhteessa tiedustelutoimintaan. Kansainvälisen tiedustelu yhteistyön kontekstissa tämä jännitteisyys voimistuu entisestään orcon-periaatteen vahvistaman salaisuuden verhon (*veil of secrecy*) myötä.<sup>46</sup> Tästä voi seurata tilanteita, joissa poliittiset päättäjät ja kansalaiset eivät tiedä, mihin tietoon tiedusteluviranomaisten toiminta perustuu. Tämä voi rapauttaa luottamusta niin poliittisten toimijoiden ja tiedustelu yhteisön välillä kuin myös kansalaisten ja julkisen vallan välillä. Molemmat kehityskulut olisivat demokratian kannalta erityisen ongelmallisia. *Fredman* on kommentoinut, että esimerkiksi sellaiset käytännöt, jotka estävät kansalaisia saamasta tietoa merkittävistä turvallisuusuhkista edes jälkikäteen soveltuvat

tiedustelupalvelun tietyistä kansallisista rajoituksista, jolloin sen riippuvuus muista kansallisista toimijoista vähenee. Tällöin myös toiminnan läpinäkyvyys ja vastuullisuus heikkenevät.

43. Sepper 2010, s. 172; Roberts 2004, s. 355.

44. Roberts 2004, s. 253.

45. Wills – Born 2015, s. 284; Roberts 2004, s. 251, 261, 263.

46. Bignami 2007, s. 663.



*Joonas Widlund*

huonosti suomalaisen demokraattiseen yhteiskuntaan. Vaihtoehdoksi tavanomaisille orcon-periaatteen mukaisille salassapitoehdoille Fredman esittääkin joustavampaa käytäntöä, jossa salassapidolle asetetaan määräaika ja/tai ehdollinen luonne. Suomalaiset viranomaiset voisivat siis ainakin omalla toiminnallaan pyrkiä salassapitoa koskevien toimintatapojen uudistamiseen kansainvälisessä yhteistyössä.<sup>47</sup> Haasteelliseksi toimintatapojen uudistamisen edes pienessä mitakaavassa tekee se, että pelko yhteistyömahdollisuuksien kaventumisesta voi rajoittaa niin kotimaisten tiedusteluviranomaisten kuin poliittisten päättäjien intoa uudistaa tai säännellä vallitsevia orcon-periaatteen käytäntöjä.<sup>48</sup>

### 3.3. Yksilön oikeuksien toteutumiseen liittyvät haasteet

Kansainvälisessä tiedusteluyhteistyössä ihmisoikeusloukkauksien riski on korkealla tasolla ja vakavimmat uhkat kohdistuvat yksilön elämään. Riskin suuruus riippuu paljolti siitä, miten yhteistyön avulla hankittua tietoa käytetään. Mikäli sillä ainoastaan tuetaan omaa tiedustelua eikä yksilön oikeuksien kannalta merkittäviä toimenpiteitä toteuteta ilman itse vahvistettua tietoa, riski on matalampi. Sen sijaan huonosti valvottu tai ohjattu tiedusteluyhteistyö voi johtaa pahimmillaan kohdennettuihin tappamisiin, laittomiin pidätyksiin tai vangitsemisiin tai kidutukseen. Näiden seurauksien todennäköisyys kytkeytyy yhteistyökumppanin valintaan – mitkä ovat rajoitteet, mandaatti ja taipumukset – ja siihen, miten vastaanottaja reagoi saatuaan tietoon.<sup>49</sup> Varoittavana esimerkkinä toimii kanadalaisten viranomaisten toiminta Maher Ararin tapauksessa, jossa niin tiedonvaihdossa kuin vastaanotetun tiedon käytössä tapahtuneet virheet johtivat vakavan ihmisoikeusloukkauksen syntyyn.<sup>50</sup> KHO:n Tiitisen listaa koskevassa

47. Markku Fredman, Asiantuntijalausunto puolustusvaliokunnalle valtioneuvoston selonteosta VNS 11/2021 vp tiedustelulainsäädännöstä, 10.3.2022, s. 3–4; VNS 11/2021 vp, s. 17.

48. Forcese 2015, s. 78.

49. Born – Leigh – Wills 2015, s. 43–45. Myös erilaiset extraordinary rendition -toimenpiteet luokituvat kyseenalaisiin toimintatapoihin tiedusteluyhteistyössä, sillä ne sisältävät useimmiten riskin kidutuksesta tai muista vakavista yksilön oikeuksiin kohdistuvista loukkauksista (Born – Leigh – Wills 2015, s. 44, 47).

50. Kanadalaisten viranomaisten toimintaa Ararin tapauksessa tutkinut komitea löysi tapaukseen liittyen lukuisia vakavia puutteita viranomaisten toiminnasta. Orcon-teema huomioon ottaen tiedonvaihdon prosesseihin kiinnittyvät komitean löydökset ovat erityisen kiinnostavia. Kanadalaiset turvallisuusviranomaiset (Royal Canadian Mounted Police, RCMP) luovuttivat yhdysvaltalaisille viranomaisille tietoa terrorismitutkinnastaan kansallisesti muodostettujen toimintatapojen vastaisesti. Yhdysvaltalaisten turvallisuusviranomaisten kanadalaisille viranomaisille välittämä tieto taasen oli epätarkkaa ja se korosti tarpeettomasti Ararin merkitystä kanadalaisten tutkinnan kannalta. Näiden kahden esimerkin lisäksi kyseisessä tiedusteluyhteistyössä tapahtui huomattavan paljon vallitsevista kansallisista käytännöistä poikkeamia ja muita epätasällisyyksiä. Seurauksena oli Ararin kuljetus Syyriaan yhdysvaltalaisten viranomaisten toimesta sekä häneen kohdistunut ihmisarvoa loukkaava kohtelu Syyriassa. (Com-

## Tiedonvaihdon luottamusperiaate kansainvälisessä tiedusteluyhteistyössä

ratkaisussa tuomioistuin on todennut, että tiedon julkisuuden puolesta puhuu nimenomaan ihmisoikeusnäkökulma. Julkisuus antaa mahdollisuuden tiedustelun valvontaelimille arvioida tiedonvaihtoprosessin ja itse tiedon laatua. Tällaisen tiedustelupalvelun ulkopuolisen valvontaorganin arvioinnin merkitystä korostavat terrorismin vastaisessa toiminnassa käydyt tietojenvaihdon laadun epätasaisuus – jonka KHO huomioi vuoden 2010 ratkaisussaan – ja Arar-tapauksen kaltaiset karkeat epäonnistumiset turvallisuuspalveluiden toiminnassa.<sup>51</sup> Orcon-periaate ja julkisuus asemoituvat toisiinsa nähden yhteensopimattomiksi periaatteiksi ja niin teoria kuin käytäntö ovat osoittaneet, että julkisuus tukee perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedusteluyhteistyössä. Orcon-periaate taas asettaa haasteita yksilön oikeuksien täysimääräiselle toteutumiselle kansainvälisessä tiedusteluyhteistyössä.

Perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen on yksi lakiin kirjatusta tiedustelun periaatteista ja tavoitteena se on huomioitu myös kansainvälistä yhteistyötä koskeissa säännöksissä. Tietojenvaihdon ja yhteistyön yleisistä edellytyksistä säädetään PoL 5 a luvun 57 §:n 5 momentissa ja SotTiedL 20 §:n 5 ja 6 momentissa. Näiden säännöksiä pyrkimyksenä on löytää tasapaino tiedusteluyhteistyön merkittävän kansallisen turvallisuuden painoarvon ja perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen välillä. Yleiset edellytykset on jaettavissa kahteen yhteistyötä koskevaan ehtoon: i) yhteistyössä tulee noudattaa Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia ja ii) yhteistyö on kiellettyä, mikäli sen voidaan perustellusti uskoa johtavan yksilöön kohdistuvaan kidutukseen, kuolemanrangaistukseen, ihmisarvoa loukkaavaan kohteluun, mielivaltaiseen vapaudenriistoon tai epäoikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.<sup>52</sup>

Tietojen luovuttamisesta siviilitiedustelussa säädetään PoL 5 a luvun 57 §:n 4 momentissa, josta on tunnistettavissa yhden yleisen oikeutuksen (”salassapitosäännösten estämättä”) lisäksi kolme tietojen luovuttamista koskevaa varausta: i) luovutettavat tiedot eivät ole henkilötietoja, ii) tietojen luovuttaminen on tarpeellista kansallisen turvallisuuden edistämiseksi ja iii) tietojen luovuttaminen ei ole vastoin kansallista etua. Sotilastiedustelussa sääntely noudattaa samoja ehtoja, vaikkakin säännös on muotoiltu eri tavalla. SotTiedL 20 §:n 1 momentti sisältää kansallista turvallisuutta ja etua koskevat edellytykset ja momentin 1 kohta sisältää samanlaisen varauksen henkilötietojen osalta. Henkilötietojen luovuttamisesta säädellään erikseen henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa

mission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar 2006, s. 13–16). Ainakin sotilastiedustelun osalta Suomen tiedustelulainsäädännön valmistelussa huomioitiin sotilastiedusteluviranomaisen vastuullisuus tiedon luovuttajana: virheellisestä tai lainvastaisesta luovutuksesta on ilmoitettava vastaanottajalle välittömästi. Myöskin sotilastiedusteluviranomaisen huolellisuutta vastaanotetun tiedon käsittelyssä ja sen pohjalta toimimisessa korostettiin hallituksen esityksessä. (HE 203/2017 vp, s. 215–216).

51. KHO 2010:31.

52. HaVM 36/2018 vp, s. 88; PeVL 35/2018 vp, s. 25–26; PeVL 36/2018 vp, s. 28.

*Joonas Widlund*

annetussa laissa (616/2019) ja henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetussa laissa (332/2019).<sup>53</sup>

Perustuslakivaliokunta on tukeutunut henkilötietojen käsitteen määrittelyssä tiedustelun viitekehyksessä lain henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018) määritelmäsäännökseen (mainitun lain 3 §).<sup>54</sup> Tämän säännöksen määritelmän mukaisesti henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavaan luonnolliseen henkilöön välittömästi tai välillisesti liittyviä tietoja. Yksilön kannalta henkilötietojen suojaus erityisen tärkeää tiedonvaihdossa. Suomessa henkilötietojen luovuttamisen erottaminen muiden tietojen luovuttamisesta rajauksella säännöksessä katsottiin olevan edellytys tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämiselle.<sup>55</sup> Siviilitiedustelun sääntelyä koskeneessa hallituksen esityksestä erottuu myös muita tietojen luovuttamiselle asetettuja ehtoja. Sen mukaan tietojen luovuttamista arvioitaessa on otettava huomioon sekä itse tiedon että vastaanottajan ominaisuudet. Lisäksi jälkikäteinen oikeudellinen valvonta on huomioitava siten, että toimenpiteestä tehdään asianmukaiset kirjaukset.<sup>56</sup>

Yksilön perusoikeuksien kannalta riskinä on myös se, että kansainvälistä yhteistyötä käytetään kotimaan tiedustelua koskevien kieltojen kiertämiseen.<sup>57</sup> Tämä ongelma oli esillä tiedustelulainsäädännön valmistelussa. Ulkomaiselta tiedustelukumppanilta ei tulisi voida ottaa vastaan tietoa, jonka hankkiminen tiedustelumenetelmin on kiellettyä kotimaiselta toimijalta.<sup>58</sup> Kansallisen sääntelyn kautta onkin mahdollista rajoittaa kansallisen tiedustelupalvelun kykyä kohdistaa tiedustelua valtion kansalaisiin sen rajojen sisäpuolella.<sup>59</sup> Tiedustelukieltoja on kuitenkin mahdollista kiertää kansainvälisessä yhteistyössä. Yksi keino on välttää varsinaisen tiedustelumateriaalin vaihtamista. Valtio B voi kohdistaa valtio A:n kansalaiseen signaalitiedustelua ja koostaa hankitusta tiedustelutiedosta raportointia, mitä valtio A voi ottaa vastaan tiedustelukielloista huolimatta.<sup>60</sup> Lisäksi orcon-periaate tekee tällaisten toimintatapojen vastaisesta valvonnasta käytännössä mahdotonta.

53. HE 202/2017 vp, s. 230; HE 203/2017 vp, s. 216.

54. PeVL 35/2018 vp, s. 26; PeVL 36/2018 vp, s. 29.

55. Puolustusvaliokunnan mietintö PuVM 4/2018 vp laista sotilastiedustelusta sekä eräistä siihen liittyvistä laeista, s. 38–39; PeVL 35/2018 vp, s. 26; PeVL 36/2018 vp, s. 28–29. Ks. HaVM 36/2018 vp, s. 39–40.

56. HE 202/2017 vp, s. 229–230.

57. Born – Leigh – Wills 2015, s. 48.

58. HaVM 36/2018 vp, s. 88.

59. Ks. TtStL 12 § ja SotTiedL 82 § 3 mom.

60. Sepper 2010, s. 174.

Tiedonvaihdon luottamusperiaate kansainvälisessä tiedustelu yhteistyössä

### 3.4. Valvontaan liittyvät haasteet

Valvonnan orcon-periaatteeseen liittyvät haasteet ovat läheisesti kytköksissä demokratiaan ja perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen liittyviin haasteisiin. Valvonnan järjestämisen kannalta tärkein kysymys lienee se, miten valvonta voidaan onnistuneesti ulottaa tiedustelu yhteistyöhön, varsinkin kansallisella tasolla? Lain tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019) 7 §:n 1 kohdan mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtäviin kuuluu valvoa tiedustelumenetelmien käytön lisäksi tiedustelutiedon käytön ja muun tiedustelutoiminnan lainmukaisuutta. Lain valmistelusta ilmenee, että tiedustelu yhteistyön valvonta lukeutuu säännöksessä mainittujen tiedustelutiedon käytön ja muun tiedustelutoiminnan valvontaan.<sup>61</sup> Vaikka tiedustelu yhteistyön valvonta kuuluu siis ensisijaisesti tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtäviin, tiedustelun valvontajärjestelmä Suomessa koostuu useista toimijoista ja yksi sen keskeisistä vahvuuksista on eri valvontaelimien välinen yhteistyö.<sup>62</sup> Orcon-periaatteen kannalta katsottuna voidaan kuitenkin pohtia, lisääkö tällainen hajautettuun rakenteeseen perustuva valvontajärjestelmä kansainvälisten tiedustelukumppanien epäilyjä luottamuksellisuuden säilymistä ajatellen. Tällainen epäluulo taas voisi toimia joko yhteistyön esteenä tai ainakin orcon-periaatteen kautta toteuttavien salassapitovaatimusten vahvistumisen edellytyksenä.

Kansalliset valvontaelimet ovat orcon-periaatteeseen kytkeytyvän *need-to-know*-periaatteen perinteisen tulkinnan mukaan ulkopuolisia tahoja, joilla ei ole lähtökohtaisesti oikeutta päästä käsiksi tiedusteluviranomaisille yhteistyössä luovutettuun tietoon.<sup>63</sup> Valvontaelimet luetaan usein kolmansiksi osapuoliksi, mikä korostaa vastuullisuuden ongelmaa kansainvälisessä tiedustelu yhteistyössä. Tiedustelun valvontaelin ei kykene arvioimaan, ovatko kansalliset tiedusteluviranomaiset soveltaneet orcon-periaatetta oikein tai ovatko ne tiedustelleet yhteistyökumppanilta, onko tiedon jakaminen valvontaelimelle mahdollista. Orcon-periaate voi tällöin saavuttaa sen alkuperäistä tarkoitusta suuremman painoarvon johtuen valvontaelimien kykenemättömyydestä valvoa sen soveltamista. Lisäksi valvontaelimet saattavat ajautua toiminnassaan harjoittamaan itsesensuuria, jolloin ne – tietoisina mahdollisesta tiedusteluviranomai-

61. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta 199/2017 vp, s. 48; perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 9/2018 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta, s. 4.

62. Ks. Tiedusteluvalvontavaltuutettu Kimmo Hakonen, Asiantuntijalausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle valtioneuvoston selonteosta VNS 11/2021 vp tiedustelulainsäädännöstä, 23.3.2022, s. 5.

63. Wills – Born 2015, s. 300.

*Joonas Widlund*

sille aiheutuvasta mainehaitasta kansainvälisten yhteistyökumppaneiden silmissä – pidättäytyvät pyytämästä tietoja tiedusteluviranomaisilta.<sup>64</sup>

#### 4. Haasteiden ratkaisemisesta

##### 4.1. Kansainvälisen tiedusteluyhteistyö – villi länsi?

Kansainvälinen tiedusteluyhteistyö on yksi nykyaikaisen tiedustelutoiminnan peruselementeistä. Lausunnossaan hallintovaliokunnalle kansalais- ja asiantuntijajärjestö Electronic Frontier Finland kuvasi tiedusteluyhteistyötä villiksi länneksi.<sup>65</sup> Kuvaus osuu maaliinsa vain osittain. Tiedusteluyhteistyössä ei ole kyse täysin rajoituksettomasta ja spontaanista toiminnasta, sillä kansainvälisen tiedusteluyhteisön yleiset käytännöt määrittävät sille reunaehdoja. Näiden käytäntöjen toteutus ja valvonta tapahtuvat tiedusteluverkostojen tasolla. Yhteistyön ongelmana on siis se, että yhteistyön hallinta on valtaosin demokraattisen oikeusvaltion ulottumattomissa. Verkostot operoivat vailla demokraattista vastuuta ja demokratian edellyttämä hallinnon läpinäkyvyys muodostuu niille lähinnä toiminnan esteeksi.

Orcon-periaatteeseen liittyvät demokratian, perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen sekä tiedustelun valvonnan haasteet ovat moniulotteisia ja useimmiten ne kytkeytyvät kansainvälisten tiedusteluverkostojen ja tiedustelukäytäntöjen kontekstiin puhtaasti kansallisen oikeusjärjestyksen sijaan. Siitä johtuen haasteiden ratkaiseminen pelkästään kansallisella tasolla sijoittuu – yksittäisen ongelman piirteistä riippuen – erittäin haastavan ja mahdottoman tehtävän välimaastoon. Tässä luvussa on kuitenkin tarkoituksena esittää niin kansalliselle kuin ylikansalliselle tasolle sijoittuvia mahdollisia ratkaisuehdotuksia näihin haasteisiin.

Kansallisen sääntelyn tulisi osoittaa, millaiset yhteistyökumppanit ovat hyväksyttäviä tiedusteluyhteistyössä. Siten esimerkiksi yhteisymmärryspöytäkirjat ja muut yhteistyösuhteen muodostavat asiakirjat tulisi olla valvonnan alaisia. Tästä esimerkkinä käy Kanadan Security Intelligence Service Act (R.S.C., 1985, c. C-23) säännös 17(2), joka ohjaa kopiot kansainväliseen yhteistyöhön liittyvistä kirjallisista sopimuksista<sup>66</sup> valvontaelimelle (National Security and Intelligence Review Agency). Lisäksi ulkomailla toteutettavaan tiedustelutoimintaan liit-

64. Wills – Born 2015, s. 283–284; Roberts 2004, s. 251.

65. Electronic Frontier Finland - Effi ry, Asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 202/2017 vp, 26.10.2018, s. 3.

66. Ks. kyseisen säädöksen 17(1) kohta b.

## Tiedonvaihdon luottamusperiaate kansainvälisessä tiedustelu yhteistyössä

tyy erityinen ulkopoliittinen herkkyys, minkä vuoksi tiedustelu yhteistyöhön ja yhteisoperaatioihin liittyvien päätöksentekoprosessien sääntelyn tulisi olla mahdollisimman tarkkaa.<sup>67</sup> Nykyisellään yhteistyöstä päättävät suojelupoliisin päällikkö (Poll 5 a luvun 57 §:n 3 mom.) ja pääesikunnan tiedustelupäällikkö (SotTiedL 20 §:n 4 mom.). Sääntelyyn ei siis ole lisätty mitään selkeitä velvoitteita tiedottaa esimerkiksi ohjauksesta vastaavia ministeriöitä, eli sisäministeriötä tai puolustusministeriötä. Tiedustelulainsäädännön esitöistä ilmenee myös havaittu tarve sääntelyn täsmentämiselle tiedonvaihdon osalta. Sääntelystä tulee ilmetä selväsanaisesti, ettei tietojen luovuttaminen tai vaihtaminen tietyn kaltaisten valtioiden tiedustelupalveluiden kanssa ole hyväksyttävää. Tällaisia valtioita ovat ne, joiden voidaan katsoa syyllistyvän järjestelmällisiin ihmisoikeusloukkauksiin ja joissa tiedonhankintakeinot eivät noudata kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja niiden soveltamisessa määriteltyjä standardeja.<sup>68</sup> Oletettavasti näiden standardien minimitasona voidaan pitää EIT:n käyttämää tiedustelutoiminnan hyväksyttävyyden testiä.

Orcon-periaate ei saa absoluuttisesti rajata muita valtion toimijoita ulkopuolelle. Lohse ja Viitanen ovat tahollaan väittäneet, ettei orcon-periaatetta voi pitää ehdottomana viitaten Poll 5 a luvun 44 §:ään ja SotTiedL 79 ja 80 §:ään. Kyse on tiedon luovuttamisesta rikostorjuntaan ylitörkeiden rikoksien tapauksessa. Kuten Lohse ja Viitanen tarkentavatkin, ristiriita periaatteen noudattamisen ja kriminaalipoliittisen rikoksien estämis- ja selvittämisen välillä on helpoimmin vältettävissä luovuttamalla rikostorjuntaviranomaisille vain omien tiedustelutoimien kautta hankittuja tietoja. Tämä ei kokonaan poissulje yhteistyössä saatuja tietoja ulos: niiden pohjalta on voitu toteuttaa omia tiedustelutoimia esimerkiksi niissä olleiden tietojen vahvistamiseksi.<sup>69</sup> Orcon-periaatteen absoluuttiseen tulkintaan edellä mainittu ei kuitenkaan vaikuta. *Roberts* on ehdottanut ratkaisuksi kontrollin osittaista hajauttamista: tiedon jakaminen vastaanottajavaltion sisällä olisi mahdollista tietyin ehdoin, jotka olisi otettu huomioon jo yhteistyöjärjestelystä sovittaessa. Lisäksi vastaanottajan ja luovuttajan keskustelua tiedon jakamisesta lisäämällä periaate muuntuisi paremmin demokraattista vastuullisuutta tukevaksi, ilman että luovuttajan intressit vaarantuisivat merkittävällä tavalla.<sup>70</sup> Orcon-absolutismin purkaminen auttaisi todennäköisesti myös contamination-ongelman ennaltaehkäisyssä. Kyseessä on kuitenkin tavoite, jonka ratkaiseminen on kansallisen lainsäädännön ulottumattomissa, sillä unilateraalisesti periaatteen heikentämisestä, vaikkakin vain näennäisestä sellaisesta, sääntelemineen voisi vaikeuttaa tiedustelu yhteistyön toteuttamista. Ratkaisujen olisi kansallisen sääntelyn sijaan sijoitettava tiedustelupalveluiden

67. PeVL 35/2018 vp, s. 26.

68. PuVM 4/2018 vp, s. 38; PeVL 36/2018 vp, s. 28.

69. Lohse – Viitanen 2019, s. 37. Ks. HE 202/2017 vp, s. 95–96; HE 203/2017 vp, s. 114–115.

70. Roberts 2004, s. 262.

*Joonas Widlund*

välisiin yhteisymmärryspöytäkirjoihin ja muihin vastaaviin asiakirjoihin ja siten muodostuttava uudeksi vakiintuneeksi käytännöksi.

Tehokas valvonta on demokraattinen vastavoima tiedustelutoiminnan vastuullisuutta ja läpinäkyvyyttä heikentäville piirteille.<sup>71</sup> Orcon-periaate taas aiheuttaa merkittäviä katvealueita valvontaan. Ongelma kiteytyy kolmannen osapuolen määritelmään. Kansalliset valvontaelimet luetaan lähtökohtaisesti kolmansiksi osapuoliksi, joihin tiedon jakamiskielto siten periaatteen mukaisesti kohdistuu. Lisäksi tietoisuus mainehaitasta saattaa johtaa valvontaelimien itSENSUURIIN: ne välttävät tietopyyntöjen tekemistä, tietoisina siitä, että jo pelkkä pyyntö saattaa aiheuttaa jonkinasteisen mainehaitan tiedustelupalvelulle. Valvontaelimillä ei kykyä arvioida, onko periaatetta sovellettu asianmukaisesti.<sup>72</sup> Tiedusteluverkostoissa toteutuva itsesääntely, joka muun muassa ylläpitää vakiintuneita käytäntöjä kuten orcon-periaatetta, ei ole vastine kansallisten valvontamekanismien toiminnalle. Verkoston sisällä tapahtuvan tosiasiallisen valvonnan fokus on verkoston edussa, ei yksittäisten verkoston jäsenien kansallisessa edussa. Tällöin loukkauksetkin ovat loukkauksia verkoston periaatteita, eivät kansallisia periaatteita, vastaan.<sup>73</sup>

Valvontaan liittyvät ongelmat ulottuvat keskeisellä tavalla tässä kirjoituksessa tarkasteltuun kahteen näkökulmaan: kansallisen valvonnan sulkeminen yhteistyön ulkopuolelle rajaa niin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämistä tiedustelussa kuin myös demokraattisen järjestelmän toimintaa.<sup>74</sup> Ainakin vakiintuneempien tiedusteluverkostojen kohdalla yhtenä vaihtoehtona voidaan pitää kansainvälisten valvontamekanismien luomista.<sup>75</sup> Tällaisen toimielimen keskeinen heikkous kuitenkin olisi se, että kansallisista instituutioista riippumaton valvontaelin ei onnistuisi paikkaamaan jo valmiiksi tiedusteluyhteistyölle ominaista demokratiavajetta<sup>76</sup>. Aldrich on esittänyt ajatuksen ylitarkastaja-tyyppisestä kansainvälisen tiedustelutoiminnan valvojasta, jonka toimivalta ulottuisi useampaan valtioon. Kyseisen toimijan valvonta olisi tiedustelun sisäistä valvontaa, jolloin kyettäisiin välttämään yksi merkittävä este kansainvälisen valvonnan toteuttamiselle: tiedustelutiedon julkaiseminen tiedusteluyhteisön ulkopuolisille toimijoille.<sup>77</sup> Tällaisen valvontaorganin perustaminen vaatisi kuitenkin

71. Van Buuren 2013, s. 240.

72. Wills – Born 2015, s. 283–284.

73. Sepper 2010, s. 174; Ruth Grant – Robert Keohane, Accountability and Abuses of Power in World Politics. *American Political Science Review* 99(1) 2005, s. 29–43, 39.

74. Van Buuren 2013, s. 243–245; Richard J. Aldrich, International intelligence cooperation in practice, s. 18–41 teoksessa Hans Born – Ian Leigh – Aidan Wills (eds.): *International Intelligence Cooperation and Accountability*. Taylor & Francis 2015, s. 20–21; Leigh 2015, s. 3–17.

75. Richard J. Aldrich, Global Intelligence Co-operation versus Accountability: New Facets to an Old Problem. *Intelligence and National Security* 24(1) 2009, s. 26–56, 29; Sepper 2010, s. 171.

76. Aldrich 2009, s. 55.

77. Aldrich 2009, s. 56. Esimerkkinä Aldrichin tarkoittamasta valvontainstituutiosta, tosin tietenkin ilman rajat ylittävää toimivaltaa, toiminee Yhdysvaltojen Inspector General of the Intel-

Tiedonvaihdon luottamusperiaate kansainvälisessä tiedustelu-yhteistyössä

poliittisen tahtotilan lisäksi jo valmiin tiedustelu-yhteistyön viitekehyksen, johon se sijoittuisi, minkä lisäksi asiaan liittyisi lukuisia keskeisiä kysymyksiä liittyen esimerkiksi toimivaltaan ja kansallisten valvontajärjestelmien asemoitumiseen suhteessa tähän rajat ylittävään tiedustelun sisäiseen valvontaan.

#### 4.2. Vallitseva tilanne ja kehityskulkujen arviointi

Kansalliset lainsäädännöt ovat useimmiten erittäin ylimalkaisia kansainvälisen yhteistyön sääntelemisessä. Robertsia mukaillen yhteistyötä koskeva lainsäädäntö voidaan eritellä neljään tasoon sääntelyn kattavuuden perusteella. Pohjimmaisella tasolla kansainvälisestä yhteistyöstä ei ole säännelty lainkaan erikseen, eli sen toteuttaminen on täysin kansallisten tiedustelu- ja turvallisuuspalveluiden päätettävissä. Muun muassa Iso-Britannia, Yhdysvallat ja Tanska sijoittuvat tälle tasolle.<sup>78</sup> Seuraavalla tasolla yleisluontoinen sääntely yhteistyöstä luo yhteistyölle lainsäädäntöön perustuvan legitimaation, mutta esimerkiksi tietojenvaihtoa tarkemmin koskevaa sääntelyä ei ole. Norjan sääntely oli tällä tasolla ennen asetuksen myötä tulleita täydennyksiä.<sup>79</sup> Kolmannella tasolla sääntely on edistyneempää: yhteistyölle on määritelty jotain rajoituksia ja ehtoja, joilla tärkeimpiä demokraattisia arvoja pyritään suojaamaan myös yhteistyössä. Sijoittaisin Suomen sääntelyn tälle tasolle. Myös Saksan ja Kanadan sääntelyratkaisut ovat tällä tasolla, vaikkakin molemmissa maissa on paikoin kehittyneitäkin ratkaisuja valvonnan ja tiedonvaihdon rajoitusten osalta.<sup>80</sup>

Neljännellä ja korkeimmalla tasolla sääntelyssä on tunnistettavissa kansainvälistä yhteistyötä koskevia valvontamekanismeja ja muita yksityiskohtaisia sääntelyllisiä ratkaisuja, joilla esimerkiksi orcon-periaatteen absoluuttista tulkintaa kyetään rajoittamaan.<sup>81</sup> Sen lisäksi tämän tason sääntelyn tulee huomioida

ligence Community. Huomionarvoista on, että Suomessa ei ole varsinaista vastinetta ICIG:n kaltaiselle taholle, tai sen ylävirastolle, Director of National Intelligence'lle.

78. Tanskassa tiedustelupalvelu FE:tä koskevan lain (lov om Forsvarets Efterretningstjeneste, lov nr 602 af 12/06/2013, lyhyesti FE-loven) valmisteluaineiston perusteella kansainvälinen yhteistyö FE:n ja ulkomaisten tiedustelupalveluiden kanssa on sallittua, mutta yhteistyöstä ei ole mitään varsinaista sääntelyä laissa (L 163 Forslag til lov om Forsvarets Efterretningstjeneste, s. 5, 7).

79. Ks. Lov om Etterretningstjenesten 3 § ja Instruks om Etterretningstjenesten, varsinkin puolustusministeriön tekemät lisäykset 24.6.2013.

80. Ks. Canadian Security Intelligence Service Act 17 § ja Saksan osalta varsinkin Bundesverfassungsschutzgesetz BVerfSchG 19, 22b ja 22c § (liittovaltion siviiliturvallisuuspalvelu BfV:tä koskeva laki) ja Gesetz über den Bundesnachrichtendienst BNDG 13, 14 ja 15 § (ulkomaan tiedustelupalvelu BND:tä koskeva laki).

81. Kuten Roberts (2004, s. 261) on ilmaissut, nykyisellään periaatteen soveltaminen olettaa, että alkuperäinen luovuttajatahon kontrollin olevan horjumaton. Demokraattisen valtion tiedustelu-yhteistyön tulisi kuitenkin siirtyä enemmän luovuttajan ja vastaanottajan yhteistoimintaa korostavaan suuntaan.



Joonas Widlund

muun muassa *McGruddyn* esiin nostamat, yhteistyötoimijoihin liittyvät haasteet: esimerkiksi toiminnan tavoitteiden määrittely (tiedustelutoiminnan on aina oltava kytköksissä kansalliseen etuun ja edistettävä kansallista turvallisuutta), jaetun tiedon väärinkäytön ennaltaehkäisy (käytännössä rajaamalla hyväksyttäviä kumppanimaita) ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen suojaaminen.<sup>82</sup>

Suomen kannalta yhteistyö esimerkiksi muiden Euroopan unionin jäsenmaiden kanssa lienee sen ilmeisten strategisten hyötyjen lisäksi melko ongelmatonta tässä kirjoituksessa käsiteltyjen haasteiden suhteen. EU-mailla on lähtökohtaisesti yhteneviä kansallisia etuja suojattavanaan sekä yleinen yhteisymmärrys tietyistä uhkista, joihin tiedustelua halutaan kohdistaa. Lisäksi unionin puitteissa valtioilla on lähtökohtaisesti yhtenevät yhteiskunta- ja oikeusjärjestyksen perustat.<sup>83</sup> Tiedusteluyhteistyötä koskevan sääntelyn tuleekin kyetä tarjoamaan demokratian ja oikeusvaltion periaatteiden kannalta hyväksyttävä viitekehys myös sellaisiin yhteistyöjärjestelyihin, joissa yhteistyö on strategisesti erittäin tarpeellista, mutta tiedustelukumppanit eivät ole yhteiskunnan arvojen ja oikeusjärjestyksen osalta yhteneväisiä.

EU:n taholla voidaan katsoa tapahtuneen konkreettista kehitystä tiedusteluyhteistyössä. Selkeänä osoituksena tästä käy *EU:n tiedusteluanalyysikeskus* (EU Intelligence and Situation Centre, IntCen), joka toimii EU:n ulkosuhdehallinnon (EUH) alaisuudessa.<sup>84</sup> IntCenillä ei ole muodollista toimivaltaa itsenäiseen tiedustelutiedon hankintaan, vaan sen tiedustelutieto on peräisin jäsenmaiden kansallisilta tiedustelupalveluilta, avoimien lähteiden tiedustelusta (OSINT), viraston edustajien tekemistä havainnoista kriisialueilla sekä EUH:n välityksellä saatavasta tiedosta. Kansalliset tiedustelupalvelut toimivat IntCenin puitteissa täysin vapaaehtoisesti, eli niillä ei ole minkäänlaista velvollisuutta luovuttaa tietoa virastolle. IntCenin kautta kulkeva tieto ja analyysit raportoidaan kuitenkin tasapuolisesti kaikille jäsenvaltioille riippumatta niiden panoksesta varsinaisessa tiedonhankinnassa. IntCen on organisaationa kaikkea muuta kuin avointa,

82. Janine McGruddy, *Multilateral Intelligence Collaboration and International Oversight*. *Journal of Strategic Security* 6(5) 2013, s. 214–220, 216–217; Lefebvre 2003, s. 534–536.

83. HaVM 36/2018 vp, s. 85. Syvemmän tiedusteluyhteistyön esteiden ylittäminen ei kuitenkaan tule olemaan yksinkertaista. Cross on nostanut esiin näistä esteistä suurimmat: tiedustelun symbolinen yhteys valtiolliseen suvereniteettiin ja yleinen poliittisen tahtotilan puute (Mai'a K. Davis Cross, *A European Transgovernmental Intelligence Network and the Role of IntCen*. *Perspectives on European Politics and Society* 14(3) 2013, s. 388–402, 391).

84. Euroopan unionin neuvoston päätös 2010/427/EU (annettu 26.7.2010, EuVL L201/30) Euroopan ulkosuhdehallinnon organisaatiosta ja toiminnasta, 4 artikla 3 (a) kohta. Vuonna 2010 IntCen tunnettiin vielä edellisellä nimellään EU Situation Centre (SitCen). Vuosina 2012–2015 keskuksen nimenä oli EU Intelligence and Analysis Centre (myös IntCen) ja vuodesta 2015 eteenpäin se on toiminut nykyisellä nimellään. Arcos ja Palacios ovat artikkelissaan tutkineet IntCenin toimintakulttuuria, ks. Rubén Arcos – José-Miguel Palacios, *EU INT-CEN: a transnational European culture of intelligence analysis?* *Intelligence and National Security* 35(1) 2020, s. 72–94, 72–94.

Tiedonvaihdon luottamusperiaate kansainvälisessä tiedusteluyhteistyössä

minkä vuoksi sen toimintaa ja rakenteita on vaikea tarkastella. Lisäksi orcon-periaate on käytössä myös IntCenin sisällä: tiedustelupalvelut saavat päättää tiedon jakamisen ehdoista ulkopuolisille vastaanottajille. Ulkopuoliset vastaanottajat tarkoittavat tässä yhteydessä muita kuin jäsenvaltioiden tavanomaisia vastaanottajatahoja.<sup>85</sup>

IntCen osoittaa, että EU:n puitteissa on tapahtunut kehitystä kohti kiinteämpiä tiedusteluyhteistyön muotoja.<sup>86</sup> Tiettyjen tärkeiden elementtien puuttumisen vuoksi IntCenin kohdalla ollaan kuitenkin mielestäni vielä kaukana aidosta ylikansallisesta tiedustelutoiminnasta, jossa yhteistyön syvyys myös mahdollistaisi tiedusteluyhteistyön haasteisiin puuttumisen. IntCenillä ei ole ensinnäkään omaa mandaattia varsinaiseen tiedustelutoimintaan, joka olisi itsenäistä kansallista tiedustelupalveluista. Tämän vuoksi orcon-periaate säilyttää merkityksensä myös EU:n tiedusteluyhteistyön puitteissa. IntCenin keskittyminen tiedustelutiedon käsittelyyn ja analyysiin ja riippuvaisuus kansallisten tiedustelupalveluiden yhteistyöhalukkuudesta tekee siitä kyvyttömän kohdistamaan minkäänlaista uskottavaa valvontaa kansainväliseen tiedusteluyhteistyöhön. Lisäksi IntCenin toiminnan salamyhkäisyys on ilmeinen este demokratian ja läpinäkyvyyden edistämiseksi.

#### 4.3. Yhteenveto

Kansainvälisen tiedusteluyhteistyön haasteisiin vastaaminen ei ole yksinkertaista. Vakiintuneet käytännöt, orcon-periaate etusijalla, ohjaavat toimintaa kansallisten valvontamekanismien ulottumattomiin. Demokraattisen järjestelmän integriteetti on uhattuna läpinäkyvyyden ja vastuullisuuden puutteen vuoksi. Lisäksi yhteistyön mahdollistama tiedustelupalveluiden itsenäinen toiminta voi johtaa ne toimimaan ajoittain vastoin valtion poliittisia linjauksia. Kansainvälisten valvontamekanismien pystyttäminen ei taas ole lainkaan yksinkertainen tehtävä edes ajatuksen tasolla ja jopa melko kehittyneiden ylikansallisten yhteisöjen, kuten EU:n, puitteissa tiedusteluyhteistyö on edelleen melko kehittymättömiä. Kansallisella tasolla on kuitenkin mahdollista vaikuttaa orcon-periaatteen tulkintaan ja soveltamiseen, esimerkiksi periaatteen absoluuttisen tulkinnan purkamiseksi ja tiedusteluyhteistyön ehtojen kehittämiseksi. Lisäksi alhaalta-ylös valvonta (sousveillance) kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen toimesta on tärkeä elementti tiedustelun valvonnassa, mukaan lukien kansainvälinen tiedustelu-

85. Cross 2013, 392–394; Sisäministeriön julkaisu 28/2014: Suojelupoliisin hallinnollista asemaa ja tulosohjausta sekä valvonnan kehittämistä selvittäneen työryhmän loppuraportti, s. 30–31. Suojelupoliisi on Suomessa sekä toimittanut omia analyysejään IntCenin käyttöön sekä vastaanottanut sieltä raportteja ja tiedustelutiedon analyysejä.

86. Ks. VNS 11/2021, s. 5–6.

*Joonas Widlund*

yhteistyö, vaikka tämän tyyppisen valvonnan vaikutusmahdollisuudet rajoittuvat reaktiiviseen, jo tapahtuneiden rikkomuksien paljastamiseen. Toimiakseen tehokkaasti sousveillance tarvitsee tukea julkisen vallan puolelta, kuten esimerkiksi reagointia havaittuihin epäkohtiin käytännössä tai lainsäädäntöä ilmiantajien (*whistleblower*) suojaamiseksi. Ennen kaikkea olisi tarpeen päästä eroon käsityksestä, jossa tiedustelun ydinongelmaksi hahmotetaan tasapainotelu globaalien uhkien vaatiman ”kovuuden” ja ihmisoikeusjuristien vaatiman ”pehmeuden” välillä.<sup>87</sup> Kyse ei ole pohjimmiltaan vastakkaisista arvoista. Tiedustelu on merkittävää julkisen vallan käyttöä ja siihen sisältyy huomattava mahdollisuus yksilön oikeuksiin kajoamisesta. Kaikkea toimeenpanovaltaan kuuluvia hallinnon osa-alueita koskevat lakisidonnaisuuden ja lainalaisuuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen periaatteet eivät edusta pehmeyttä, vaan tiedustelun hyväksyttävyyttä demokraattisessa oikeusvaltiossa. Näiden kriteerien täyttymistä on edellytettävä myös Suomen osallistumisessa kansainväliseen tiedusteluyhteistyöhön.

87. Ks. Aldrich 2009, s. 55.

Tiedonvaihdon luottamusperiaate kansainvälisessä tiedusteluhyteistyössä

### The principle of originator control in international intelligence co-operation

JOONAS WIDLUND, M.Sc. (Admin.), Doctoral Student, University of Vaasa

The principle of originator control is one of the main legal principles guiding Finnish intelligence activities. The article aims at delivering a legal analysis of the principle of originator control, with the focus on identifying the challenges this principle poses on the democratic values of transparency and accountability, as well as the protection of basic rights and human rights. In addition to identifying these problems, the article also adopts a *de lege ferenda* point of view by looking at different means to respond to the challenges of originator control and evaluating their potential efficacy. The author finds that certain risks relating to international intelligence co-operation can be minimised with legislative measures, intelligence oversight, and the control of executive power. Actions on purely national level are of limited effectiveness due to the nature of international intelligence networks. An effective response via various legal measures would therefore require a platform on a supranational level. The creation of such a platform would require moving from ad hoc intelligence co-operation arrangements to more stable forms of co-operation. The European Union could potentially present such a platform, but the intelligence co-operation within the EU is presently at too primitive a stage for it to fulfil the requirements of such a role.

## TIETO, VALTA JA TIEDUSTELUN VALVONTA: TIEDUSTELUVALVONTA- VALTUUTETUN ARVIOINTIA

**Tiivistelmä:** Artikkelissa tarkastellaan tiedustelun valvontaelimien, erityisesti Suomen tiedusteluvalvontavaltuutetun, toimintaa tiedon ja vallan käsitteiden välityksellä. Päämääränä on konkretisoida tiedustelun ulkoisen laillisuusvalvonnan laadun arviointiin käytettäviä kriteereitä käyttämällä tietoon kytkeytyviä tiedonsaannin ja asiantuntijuuden käsitteitä sekä hahmottelemalla vallan merkitystä tiedustelun valvonnassa.

Tiedustelu on muusta julkisen vallan käytöstä poikkeava toiminnan muoto, jota määrittelevät toiminnan salaisuus sekä tiedusteluviranomaisten suhteellinen itsenäisyys. Nämä erityispiirteet asettavat tiedustelun valvonnalle erityisiä haasteita. Valvontaelimeltä edellytetään itsenäisyyttä ja riippumattomuutta, mutta ne eivät vielä sellaisinaan riitä takaamaan valvontatoiminnan tehokkuutta. Tehokkaan ja asianmukaisen valvonnan toteuttaminen sisältää niin muodollisia kuin toiminnan sisältöä koskevia vaatimuksia. Valvontaelimelle on taattava sen riittävän laajat tiedonsaantioikeudet ja varsinkin laillisuusvalvonnassa valvojien asiantuntemus on tiedustelun valvonnassa keskeistä. Samalla valvontaelimen on hyödynnettävä resurssejansa ja oltava toiminnassaan aktiivinen ja keskusteleva.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu on ollut valvontaelimenä toiminnassa vasta hyvin lyhyen aikaa, joten pitkälle meneviä johtopäätöksiä sen kyvystä toteuttaa kirjoituksessa hahmoteltuja laadun mittareita ei voi vielä muodostaa. Kirjoitus antaa kuitenkin suuntaviivoja valvonnan toimivuuden arviointiin tulevaisuudessa.

Asiasanat: tiedustelu, valvonta, tiedusteluvalvontavaltuutettu, tiedonsaanti, julkinen valta



### I. Johdanto

Tässä artikkelissa tarkastelemme Suomen tiedustelun valvontajärjestelmää. Fokus kohdistuu erityisesti Suomen tiedusteluvalvontavaltuutetun arviointiin. Päämääränä on selvittää, miten tiedusteluvalvontavaltuutettu valvontaelimenä vastaa sille asetettuihin vaatimuksiin. Valvontajärjestelmän kokonaisuutta tarkasteltaessa kiinnitämme huomiota siihen, millä eri tavoin tiedon ja vallan käsitteet kiinnittyvät valvontaelimien toimintaan ja niille asetettuihin vaatimuksiin.

Tieto ja valta ovat kiinteästi yhteydessä tiedustelutoimintaan. Tiedustelu on salaista tiedonhankintaa ja jokainen tiedustelutuotteen muodostumisen vaihe sisältää tiedon keräämistä, käsittelyä tai jakamista.<sup>1</sup> Keskeiset tiedon ja vallan ulottuvuudet tiedustelun valvonnassa kytkeytyvät julkisen toiminnan asiakirjajulkisuuteen, oikeuteen saada tietoa sekä tietoon asiantuntijatiedon merkityksessä.

Toimivassa demokraattisessa ja oikeusvaltiollisessa järjestelmässä tiedon julkisuus on

<sup>1</sup> Ks. Lohse – Viitanen 2019, s. 118–119.

perustavanlaatuinen lähtökohta, josta poikkeaminen vaatii erityiset perusteet. Suomen perustuslain (731/1999, PeL) 12 §:n 2 momentissa määritellään sekä julkisuuden kohde – viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet, joiden julkisuutta ei ole erikseen välttämättömien syiden vuoksi rajattu – sekä tiedonsaantiin oikeutetut subjektit: jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Asiakirjajulkisuus on poliittinen vapausoikeus, joka kiinnittyy erityisesti demokratian tukemiseen. Se tarjoaa yksilölle yhteiskunnalliseen keskusteluun ja poliittiseen toimintaan tarvittavat edellytykset ja mahdollistaa julkisen toiminnan valvonnan ja kritiikin.<sup>2</sup>

Julkisen vallan valvonta toteuttaa kahta perustehtävää. Se luo toimeenpanovallan toiminnalle demokraattista (poliittista) legitimizeettiä ja vahvistaa oikeusvaltiollisten periaatteiden, kuten lainmukaisuuden, toteutumista viranomaisten ja virkamiesten toiminnassa.<sup>3</sup> Julkisuusperiaate toteuttaa molempia tehtäviä. Vaikka julkisuus ensisijaisesti vahvistaa demokraattista legitimizeettiä muun muassa mahdollistamalla kansalaisten osallistumisen yhteiskunnalliseen keskusteluun, se samalla edistää oikeusvaltiollisten elementtien, kuten oikeusvarmuuden ja yksilön oikeusturvan, toteutumista.<sup>4</sup>

Tiedustelun piirteet suuntautuvat julkisuuden sijaan salassapitioon, tehden siihen sisältyvästä vallankäytöstä demokratian kannalta riskialttiimpaa kuin tavanomaisempaan hallinto-toimintaan sisältyvästä vallankäytöstä. Näitä tiedustelun riskejä tasapainottamaan on luotava tehokas ja laaja-alainen valvontamekanismien kokonaisuus. Tiedonsaantioikeus on onnistuneen valvonnan kannalta tärkeä elementti. Ilman oikeutta saada kattavasti tietoa valvottavasta toiminnasta valvonta on tuomittu jäämään teholtaan vajavaiseksi.<sup>5</sup>

Tiedon lisäksi tiedustelun valvonnan teoreettisten perusteiden hahmottamisessa korostuu vallan rooli. Aluksi on hahmotettava valtiollisen vallankäytön kaksi ulottuvuutta: *vertikaalinen ulottuvuus* ja *horisontaalinen ulottuvuus*. Horisontaalisessa ulottuvuudessa valta esiintyy tasaveroisten vallan käyttäjien välisissä suhteissa, kuten suvereenien valtioiden välisissä kansainvälisissä suhteissa. Kansainvälinen oikeus sijoittuu pääasiassa tämän horisontaalisen valtasuhdekehikon hallitsemalle kentälle, minkä seurauksena jotkin kansainvälisen oikeuden piirteet poikkeavat merkittävästi kansallisesta oikeudesta.<sup>6</sup>

Valtiollisiin toimijoihin kohdistuvan tiedustelun kannalta horisontaalinen valtasuhde on mielenkiintoinen valtarakenne.<sup>7</sup> Tällaisen tiedustelun klassista valtio-valtio-muotoa toteuttavan tiedustelutoiminnan on kansainvälisellä areenalla yleisesti katsottu olevan pahimmillaankin vain välttämätön paha.<sup>8</sup> Kansainvälisellä tasolla – jossa ei ole osoitettavissa mitään

2 HE 309/1993 vp, s. 58.

3 Mäenpää 2008, s. 82–83.

4 Jaatinen 2014, s. 37. Valvonnan merkitys toiminnan legitimizeetin korostuu entisestään tiedustelun kohdalla: Dietrich (2016, s. 415) on kiteyttänyt tämän toteamalla, että parempi valvonta johtaa parempaan tiedustelun legitimizeettiin. Tästä myös McGruddy 2013, s. 218.

5 Ihmisoikeusvaltuutettu 2015, s. 39.

6 Scheinin 1991, s. 3–4.

7 Ks. Born – Leigh – Wills 2015, s. 39. Eri valtioiden tiedusteluviranomaiset perustavat toimintansa omista kansallisista säännöksistään ja omien kansainvälisestä oikeudesta tekemiensä tulkintojen varaan. Siten yhtenäistä linjaa kansainvälisistä tiedustelun pelisäännöistä ei voi katsoa muodostuvan.

8 Herman 2002, s. 228. Tiedustelun kansainvälistä hyväksyntää koskenut keskustelu jakautui realistien ja idealistien väliseen diskurssiin, varsinkin syyskuun 11. päivän terrori-iskuja edeltäneenä aikana. Realistinen kanta hyväksyi tiedustelun ja vakoilun vallitsevana asiantilana valtioiden välisissä suhteissa, kun taas idealistinen kanta halusi vähentää tällaisen toiminnan käyttöä. Herman on todennut demokraattisten valtioiden pudonneen johonkin näiden kahden kannan välimaastoon. Syyskuun 11. päivän iskujen jälkeen käsitys tiedustelun

vertikaalista, suhteessa tason toimijoihin hierarkkisesti ylempitasoista tahoja – tiedustelun voidaan katsoa olevan käytännössä sääntelemätöntä toimintaa.<sup>9</sup> Tämä ei tarkoita, että sitä tulisi automaattisesti tulkita rajoituksettomana toimintana, jonka puitteissa valtiot voivat toimia täysin omien halujensa mukaisesti, mutta mahdolliset rajoitukset muodostuvat pikemminkin politiikan kuin oikeuden vaikutuksesta. Oikeudellinen perusasetelma on, että suvereeni valtio saa harjoittaa oman kansallisen turvallisuutensa suojaamiseksi mitä tahansa valtiolliseen tahoan kohdistuvaa tiedustelutoimintaa, jonka se katsoo tarpeelliseksi etujensa suojaamiseksi. Tiedustelu on jätetty ikään kuin hiljaisen yhteisymmärryksen välityksellä kansainvälisesti sääntelemättömäksi, eivätkä kohteena olevaa valtiollista toimijaa käytännössä suojaa mitkään oikeudelliset elementit.<sup>10</sup>

Sama koskee lähtökohtaisesti myös valtion rajojen ulkopuolella olevia ei-valtiollisia tahoja, niin ryhmiä kuin yksilöitäkin. Angloamerikkalaisesta tiedusteluperinteestä peräisin oleva oikeudellinen näkökulma katsoo, että oman valtion oikeudenkäyttöpiirin sisällä olevia suojaavia perusoikeuksia ei ole tarpeen ottaa huomioon tiedustelutoiminnan tapahtuessa kyseisen oikeudenkäyttöpiirin ulkopuolella. Toisin sanoen ulkomaille suuntautuvan, vieraan valtion kansalaisiin kohdistuvan tiedustelun rajoitusten katsotaan olevan löyhempiä – tai olemattomia – verrattuna kotimaahan sijoittuvaan tiedusteluun.<sup>11</sup> Tämä asetelma herättää omanlaisiaan kysymyksiä ja ongelmia, mutta sen ydinajatus on siinä, että kansainvälisessä tiedustelutoiminnassa, sikäli kuin se ymmärretään valtioiden väliseksi toiminnaksi, on kyse tasaveroisten toimijoiden välisestä toiminnasta.<sup>12</sup>

Tiedustelussa ei kuitenkaan ole kyse ainoastaan tasaveroisten toimijoiden välisestä reaalipoliittisesta etujen puolustamisesta (horisontaalinen valtasuhde) tai avoimesti vihamielisten ei-valtiollisten ryhmien seurannasta. Vertikaalinen valta sijoittuu hierarkkisiin valtasuhteisiin, joissa vallan käyttö suuntautuu ylhäältä alas. Toisin sanoen tällaisissa valtasuhteissa on tunnistettavissa vallankäyttäjää sekä heikommassa asemassa olevaa vallankäytön kohde. Tämä huomio johtaa tarkastelemaan tarkemmin julkisen vallan käyttöä ja sen valvontaa.

---

legitimaatiosta kuitenkin muuttui: se ei enää ollut ainoastaan valtioiden välistä toimintaa. Terrorismin vastainen ”sota” antoi tiedustelulle myös uudenlaista legitimaatiota, jota sillä ei aikaisemmin selkeästi reaalipoliittikan välineenä ollut. On kokonaan eri kysymys, perustuuko tämä legitimaation kasvu todellisuudessa ainoastaan mielikuvien ja retoriikan muutoksiin vai olisiko mahdollista osoittaa selkeitä toiminnallisia muutoksia tiedustelun toteuttamisessa ja sääntelyssä.

9 Warner 2012, s. 231–232.

10 Radsan 2007, s. 623. Vrt. Forcese 2016, s. 78, 80–81. Sitovien kansainvälisten sopimusten puute koskee paitsi tiedustelua, myös sen valvontaa, kuten tiedusteluvalvontavaltuutettu nosti esiin vuoden 2019 vuosikertomuksessaan (s. 19). Perusoikeussuoja ei myöskään ulotu valtioihin ja julkisyhteisöihin, joten perusoikeuksien pätevyyttä ulkomailla koskevat kysymykset eivät vaikuta valtioiden välistä toimintaa arvioidessa. HE 309/1993 vp, s. 23; Oikeusministeriö 2016, s. 42. Toisaalta kohteen ollessa esimerkiksi vieraan valtion valtionpäämies asetelman arviointi on mutkikkaampaa (ks. tarkemmin alla alaviite 11 viitteineen).

11 Sepper 2010, s. 170. Tämä ajatus oli esillä myös Suomen tiedustelulainsäädännön valmistelussa ja se kiteytyy ilmaisuun ”rajat ylittävä tiedustelu”. Ei-kansalaisiin kohdistuvan ulkomaantiedustelun rajoituksettomuus on epäilemättä yksi nykyaikaisen tiedustelun suurista kysymyksistä ja laajemman kansainvälisen sääntelyn puuttuessa sen ratkaiseminen jää lopulta kunkin valtion oman harkinnan varaan. Suomessa tiedustelulainsäädännön säätämisen yhteydessä tähän keskusteluun ei juurikaan ryhdytty muutamia yksittäisiä kannanottoja lukuun ottamatta. Sen sijaan esimerkiksi Saksassa tämä kysymys on ollut avoimesti esillä erityisesti viime vuosina. Kysymys on lopulta siitä, tulkitaanko perusoikeuksien suojaavan myös oikeudenkäyttöpiirin ulkopuolella olevaa ulkomaan kansalaista. Saksassa tämä kysymys linkittyy G10-komission valvontatoimintaan, sillä G10-komissio on merkittävä saksalaisen tiedustelun ex ante -valvonnan osa. Dietrich 2016, s. 406, 408, 413.

12 Valtioiden välisen tiedustelun ja vakoilun suvereniteettiin kytkeytyvistä kysymyksistä tarkemmin ks. Forcese 2016, s. 80–81.

Tiedustelun kaltainen toiminta kykenee horjuttamaan vallan kolmijaon luomaa julkisen vallan tasapainoa, sillä se vahvistaa toimeenpanovaltaa. Tiedustelutoiminnan itsensä lisäksi tätä vahvistumista tukee tiedustelun erityispiirteiden tunnistaminen. Tiedusteluun liittyy vahva salassapidon ja itsenäisyyden kulttuuri.<sup>13</sup>

Tiedustelu on merkittävää vallankäyttöä, koska siihen sisältyy vähän selkeitä ennalta asetettuja rajoituksia. Lisäksi, yllä mainituista tiedustelun erityispiirteistä johtuen, sen ulkopuolinen valvonta on lähtökohtaisesti heikompaa kuin tavanomaisessa julkisen vallan käytössä.<sup>14</sup> Valvonnan heikkoutta edistää myös tiedusteluun liittyvä luottamuksellisen ja salaisen tiedon käsittely, mikä luo valvonnalle lisähaasteita tiedonsaantiin.<sup>15</sup> Tiedustelu- ja turvallisuuspalvelut katsotaan nykyaikaisen valtion kannalta välttämättömiksi työkaluiksi muun muassa kansainvälisen terrorismin ja rikollisuuden torjunnassa. Samalla tiedustelu- ja turvallisuusviranomaisilla, joiden toimintaa määrittelee salaisuus ja tavanomaisen hallinnon mittakaavassa laaja itsenäisyys, on sisäänrakennettu potentiaali käyttää valtaansa väärin. Toimeenpanovallan rooli väärinkäytöksien ehkäisemisessä on suuri: niiden on säilytettävä riittävä kontrolli alaisistaan viranomaisista ja siten estää niiden erkaantuminen muusta hallinnosta ja sen periaatteista irrallisiksi toimijoiksi, valtioiksi valtion sisällä.<sup>16</sup>

## 2. Tieto Suomen tiedustelun valvonnassa

Tiedon rooli julkisen vallan valvonnassa on luonnollisesti merkittävä ja tiedon käsitteellä voidaan havaita tässä kontekstissa useampi kuin yksi merkitys. Kaksi tämän kirjoituksen kannalta keskeistä tapaa tulkita tiedon käsitettä valvonnassa ovat tieto *asiantuntemuksena* sekä tieto *tiedonsaantina*. Tieto asiantuntemuksena liittyy siihen, että kyetäkseen toteuttamaan valvontatehtävänsä asianmukaisesti ja tehokkaasti valvontaelimeltä on edellytettävä hyvää asiantuntemusta niistä aiheista ja instituutioista, joita elimen harjoittama valvonta koskee. Tällainen tieto on yleensä yhdistelmä käytännön toiminnassa kerättyä kokemusperäistä tietoa ja akateemista teoreettispainotteista tietoa. Tieto tiedonsaantina viittaa taas valvontaelimen kykyyn saada tietoa valvontansa kohteesta.

Asiantuntemuksen vaatimuksesta on mahdollista säätää aina lainsäädännön tasolla asti, kuten tiedusteluvalvontavaltuutetun kelpoisuusvaatimuksia koskevassa tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (121/2019, TiedVL) 6 §:ssä on tehty. Valtuutetun kelpoisuusvaatimuksiksi on asetettu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto, perehtyneisyys tehtävälleen ja käytännössä osoitettu johtamistaito. Vaatimukset sisältävät siis a) yleisen akateemis-teo-

13 Venetsian komissio 2007, s. 4; Sepper 2010, s. 167. Ks. Lustgarten – Leigh 1994, s. 365. Kuten Lindstedt (2007, s. 1030) on todennut, oikeusvaltio voi sietää ainoastaan hyvin rajallisen määrän salaista viranomais-toimintaa ja varsinkin sellaista toimintaa, joka on sen kohteelta täysin salattua. Venetsian komissio, viralliselta nimeltään Demokratiaa oikeusteitse -komissio, on Euroopan neuvoston alainen komitea, jonka jäsenistö koostuu riippumattomista asiantuntijoista.

14 Tiedustelun valvonnan, varsinkin laillisuusvalvonnan, historia ei ole kovin pitkä. Sen synty voidaan ajoittaa 1970-luvulle, minkä jälkeen ajatus tiedustelun valvonnasta on levinnyt nopeasti. Gill (2007, s. 14) on tunnistanut tämän leviämisen taustalla kaksi tekijää: i) ns. vanhat demokraattiset valtiot tarvitsivat vastauksen tiedustelutoiminnan väärinkäytöksistä esiin nousseisiin skandaaleihin ja ii) ns. uudet demokraatit, eli toisin sanoen entiset diktatuurit, tarvitsivat vahvaa tiedustelun valvontaa luomaan tiedustelupalvelujensa toiminnalle demokraattista legitimitettä.

15 Lohse – Viitanen 2019, s. 127.

16 Venetsian komissio 2007, s. 4–5.



reettisen tietopohjan vaatimuksen, b) spesifimmin valtuutetun tehtäviin kohdistuvan osaamisen vaatimuksen sekä c) käytännön johtamistaidon vaatimuksen. Perehtyneisyyden osalta säännöksen teksti ei tarkenna, tarkoitetaanko sillä käytännön kokemusta soveltuvilta aloilta ja tehtävistä, teoreettista tietopohjaa vaiko molempia. Lain esitöissä perehtyneisyyden merkitystä on täsmennetty: se tarkoittaa viranomaistoiminnan laillisuuskysymyksien tuntemista, laillisuusvalvonnan osaamista ja tiedustelun operatiivisen tason toiminnan tuntemusta sekä tietojärjestelmä- ja tietoliikennetiedustelun valvonnan kannalta riittävän tasoista teknistä osaamista. Näiden lisäksi kokonaisuuteen kuuluu perus- ja ihmisoikeusjuridiikan alan osaaminen.<sup>17</sup> Perehtyneisyyden tehtäväälaan voidaan siis valtuutetun kelpoisuusvaatimuksien kohdalla katsoa tarkoittavan sekä teoreettista tietopohjaa että käytännön kokemuksen avulla kartutettua osaamista.

Johtamistaidon vaatimukselle on osoitettavissa tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnan jokapäiväiseen toiminnan ohjaamiseen ja johtamiseen liittyviä perusteluita, mutta sillä on mahdollista katsoa olevan niin ikään kytkös asiantuntijuuteen ja valvonnan tehokkuuteen. Valtuutetulta ei voida, edellä mainituista kelpoisuusvaatimuksista huolimatta, vaatia tiedustelutoiminnan kaikkiin eri osa-alueisiin ulottuvaa yksityiskohtaisempaa osaamista. Valtuutetulla on kuitenkin käytössään asiantuntemusta omaavaa henkilöstöä. Johtamistaito kytkeytyy siten henkilöstön asiantuntemuksen onnistuneeseen johtamiseen. Hallintovaliokunta katsoikin, että henkilöstön asiantuntemuksen hyödyntäminen tekee tarpeettomaksi vaatia valtuutetun virkaan nimitettävältä henkilöltä kokemusta tiedustelutoiminnasta.<sup>18</sup>

Vaikka tiedustelutoiminnan ulkoisen valvojan kelpoisuusvaatimuksien kirjaaminen lain tasoisella säännöksellä ei ole välttämätöntä, lakisääteiset kelpoisuusvaatimukset luovat arvokasta vakautta valvontamekanismin toimivuuteen ja toimivat osaltaan valvontaelimen itsenäisyyden suojaajana. Mikäli valvontaelin ei esimerkiksi olisi organisatorisesti täysin itsenäinen valvonnan kohteestaan tai toimeenpanovallan ohjauksesta, lain tasoista sääntelyä heikommalla normilla ei välttämättä riittäisi takaamaan virkaan valittavan kelpoisuusvaatimuksista kiinnipitämistä. Uhkana olisi siis, että virkaan tulisi valituksi valvonnan kohteen tai toimeenpanovallan intresseille myötämielinen henkilö, jonka valintaa eivät rajoittaisi tosiasiallisesti minkäänlaiset ennalta asetetut kelpoisuutta turvaavat vaatimukset. Toisaalta asiantuntemuksen vaatimus voi myös johtaa siihen, että valvontaelimen jäsenistöön tai valvontaa harjoittavaan virkaan on käytännössä pakko valita henkilö, jolla on käytännön kokemusta tiedustelutoiminnasta, eli toisin sanoen henkilö, joka on aiemmin toiminut valvonnan kohteessa tai vähintään ollut hyvin läheisissä tekemisissä valvonnan kohteen kanssa. Tällöin erilaiset tiedostamattomat ja tiedostetut sympatiat valvonnan kohdetta kokonaisuutena tai yksittäisiä henkilöitä kohtaan voivat heikentää valvonnan laatua. Sen lisäksi, että hallintovaliokunta katsoi, ettei tiedusteluvalvontavaltuutetun virkaan nimitettävältä ole tarpeen edellyttää kokemusta tiedustelutoiminnasta, lain esitöissä nousi myös useaan otteeseen esiin, ettei virkaan voida

17 HaVL 36/2018 vp, s. 7–8. Lohse ja Viitanen (2019, s. 168–169) ovat tosin todenneet, että hallituksen esityksessäkin (HE 199/2017 vp, s. 47) mainittuja valtuutetun kelpoisuutta koskevia edellytyksiä tiedustelun operatiivisen tason tuntemuksesta ja tietojärjestelmä- ja tietoliikennetiedustelun valvontaan kytkeytyvästä teknisestä erityisosaamisesta ei voida pitää sellaisinaan käytännöllisinä. Tällaiset edellytykset uhkaisivat rajata valtuutetun valinnan tiedusteluviranomaisen palveluksessa olevaan virkamieheen.

18 HaVL 36/2018 vp, s. 8.

valita virkavapaalla olevaa tiedusteluvirkamiestä.<sup>19</sup>

Tiedonsaantioikeus on kenties keskeisin yksittäinen toimivan tiedustelun valvonnan elementti. Tiedustelutoiminta on luonteeltaan salaista, eikä siitä ole mahdollista saada valvonnan kannalta olennaista tietoa avoimien väylien välityksellä. Julkisuusperiaatteeseen nojautava laillisuusvalvonnan malli ei siis tarjoaisi valvontaelimelle läheskään riittävää tiedonsaantia. Sen sijaan tiedustelun valvonta edellyttää valvontaelimeltä aktiivista tiedonhankintaa tiedustelutoiminnasta, mikä taas edellyttää lainsäädännön kautta taattuja tiedonsaantioikeuksia, jotka takaavat, että valvontaelin kykenee käytännössä hankkimaan tarvitsemansa tiedot.

Mistä osista toimivan tiedustelun valvontaelimen tiedonsaantioikeuksien voidaan katsoa koostuvan? *Ensinnäkin* tiedonsaantioikeuksien on oltava rajoittamattomat: valvontaelimen on kyettävä saamaan käyttöönsä kaikki valvontatoimintansa kannalta tarpeelliset tiedot salassapitosäännösten estämättä.<sup>20</sup> *Toiseksi* tiedonsaantioikeuksien on kohdistuttava mahdollisimman laajasti kaikkiin tiedustelutoiminnan toteuttamiseen osallistuviin tahoihin. Käytännössä tämä tarkoittaa, että viranomaisten lisäksi tiedonsaantioikeuksien tulisi ulottua myös muihin julkista hallintotehtävää toteuttaviin toimijoihin. Jokaisella valvontaelimellä ei kuitenkaan tarvitse välttämättä olla laajuudeltaan identtisiä tiedonsaantioikeuksia, sillä eri valvontamuotoihin saattaa sisältyä erilainen rooli täytettäväksi. Esimerkiksi jotkin valvontaelimet voivat valvoa tiedustelutoimintaa kokonaisuutena ja toiset ainoastaan tiettyjä tiedustelun toimintamuotoja. Myös valvonnan päämäärä voi olla erilainen. Valvonta voi rajautua ainoastaan epäkohtien havaitsemiseen tai se voi kattaa myös aktiivisemmän roolin epäkohtien korjaamisessa.<sup>21</sup>

Tiedonsaannin perusedellytyksiä voidaan tukea erilaisin vaihtoehdoin, jotka lisäävät valvontaelimen kykyä hankkia tietoa ja siten kasvattavat elimen tiedonsaannin keinovalikoimaa. Tällaisia keinoja ovat esimerkiksi erilaiset kuulemismenettelyt, tarkastusoikeudet, oikeus saada selvityksiä tiedusteluviranomaisilta sekä tiedusteluviranomaisille asetetut velvollisuudet. Kuulemismenettelyt ovat useimmiten parlamentaarisisille valvontaelimille annettu keino kutsua tiedusteluviranomaisia ja muita tiedustelutoiminnan johtamisen ja toteuttamisen kannalta keskeisiä henkilöitä kuultavaksi.<sup>22</sup> Tarkastusoikeudet mahdollistavat pääsyn valvonnan kannalta keskeisiin toimitiloihin ja tietojärjestelmiin sekä tiedustelutoiminnan keskeisiin asiakirjoihin.<sup>23</sup> Oikeus saada selvityksiä on myös tärkeä lisä valvontaelimen tavanomaiseen tie-

19 HaVL 36/2018 vp, s. 8; PuVL 8/2018 vp, s. 5.

20 Tshwanen periaatteet 6 ja 32; Ottawan periaatteet kohta 9.3.3. alakohta b. Tshwanen periaatteet ovat kansainvälisen asiantuntijayhteistyön tuloksena vuonna 2013 muodostettuja tiedustelun valvontaa koskevia periaatteita. Tshwanen periaatteet perustuvat niin kansainväliseen kuin eri valtioiden kansalliseen lainsäädäntöön, käytäntöihin kuin asiantuntijoiden näkemyksiin. Ottawan periaatteet ovat joukon ihmisoikeus- ja terrorismiasiantuntijoita vuonna 2016 muodostamia yleisiä terrorismin torjunnan ja ihmisoikeuksien yhteensovittamista koskevia periaatteita.

21 Lohse – Viitanen 2019, s. 141. Parlamentaarisen valvonnan ja laillisuusvalvonnan tarpeiden erilaisuudesta ks. HE 199/2017 vp, s. 44.

22 Tässä tarkoitettu kuulemismenettely tulee ymmärtää erillisenä TiedVL 13 §:ssä tarkoitettusta tiedusteluvalvontavaltuutetun kuulemisesta. Esimerkiksi Italian (Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, COPASIR) ja Alankomaiden (Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, CIVD) tiedustelun parlamentaarisisilla valvontaelimillä on käytettävissään erilaiset kuulemismenettelyt. HE 199/2017 vp, s. 23; Hautamäki 2007, s. 10.

23 Oikeusministeriö 2017, s. 64; HE 199/2017 vp, s. 53; Tshwanen periaate 33, kohta a(i). Samainen kohta nostaa esiin myös kuulemisen ja selvitysten tarpeellisuuden. Ks. Scheinin 2010, kohta 14. Tarkastuksien kannalta

donsaantiin. Selvitysten avulla valvontaelin kykenee hankkimaan tietoa sellaisista valvonnan kannalta keskeisistä seikoista, joista ei välttämättä ole suoraan saatavilla valmista tietoa.<sup>24</sup> Selvitysten vaatiminen edellyttää valvontaelimiltä omatoimisuutta ja aktiivisuutta. Tiedusteluviranomaisille asetetut velvollisuudet tiedottaa ja raportoida valvontaelimille niiden erikseen pyytämättä asettaa taas aktiivisuuden velvoitteen tiedusteluviranomaisille.<sup>25</sup>

Tässä kirjoituksessa tiedonsaantia tarkastellaan nimenomaan valvontaelimen tiedonsaantioikeuksien kontekstissa, mutta tiedonsaantioikeus julkisen vallan käytön ja tiedustelun kontekstissa kattaa tietenkin myös yksilön oikeuden saada tietoa itseensä kohdistetusta vallankäytöstä. Tiedustelun yhteydessä tämä tarkoittaa erityisesti jälkikäteisen oikeusturvan piiriin kuuluvaa kohteelle ilmoittamista häneen kohdistetun tiedustelumenetelmän käytöstä.<sup>26</sup> Valvontaelimen toimintaan tämä yksilöllinen oikeus tietoon voi kytkeytyä esimerkiksi laillisuusvalvonnan välityksellä. Valvontaelimen tehtäviin voi kuulua ilmoittamisvelvollisuuden noudattamisen valvominen, kuten Suomessa tiedusteluvalvontavaltuutetun tapauksessa.<sup>27</sup>

Oma erityinen kysymyksensä on erilaisten *whistleblower*-järjestelyjen tarpeellisuus.<sup>28</sup> Whistleblower-toiminta on keino hallinnon sisällä työskenteleville henkilöille paljastaa ja tuoda julki väärinkäytöksiä ja epäeettisiä toimintatapoja, joita muut valvontamekanismit eivät ole syystä tai toisesta onnistuneet havaitsemaan. Tiedustelu ja whistleblowing-toiminta ovat muuta julkishallintoa jännitteisemmässä asemassa suhteessa toisiinsa, sillä tiedustelukulttuuria leimaa salaisuus ja tiedustelutoiminnassa käsitellään arkaluonteisia ja kansallisen turvallisuuden kannalta merkittäviä tietoja. Tiedustelun whistleblowing-mekanismissa onkin esimerkiksi Yhdysvalloissa panostettu ennen kaikkea hallinnon sisäisiin tiedon kulkuväyliin, joiden välityksellä työntekijät ja virkamiehet voivat tuoda esiin havaitsemiaan epäkohtia.<sup>29</sup> Suomessa taas tiedustelun konkreettisista whistleblowing-väylistä ei ole juurikaan keskusteltu tarkemmin, mutta nimettömät ilmiannot ja ilmiantajien suojele mainittiin tiedustelulainsäädännön esitöissä yleisellä tasolla.<sup>30</sup>

---

on olennaista, että valvontaviranomainen saa itsenäisesti päättää tarkastustoiminnastaan. Tarkastuskäynnit mahdollistavat paitsi toimitilojen ja tietojärjestelmien tarkastamisen, ne samalla antavat valvontaviranomaiselle mahdollisuuden haastatella tiedustelupalvelun henkilökuntaa.

24 Oikeusministeriö 2017, s. 63; HE 199/2017 vp, s. 52–53.

25 Esimerkkinä tiedusteluviranomaisten epäonnistumisesta tiedottamisvelvollisuutensa täyttämässä voidaan käyttää Norjan tiedustelutoiminnan valvonnassa ilmennyttä tapausta. Norjan tiedusteluviranomainen E-tjenesten ei ollut saattanut EOS-valtuuskunnan, norjalaisen parlamentaarisen erityisvalvontaelimen, tietoon uuden terrorismin torjuntaan käytetyn työkalun käyttöönottoa. EOS-valtuuskunta toi asian esille vuosikertomuksessaan ja esitti kritiikkinsä asiasta E-tjenesteenille. EOS-utvalget årsmelding 2019, s. 23. Tapauksesta on mahdollista myös johtaa yleisiä huomioita: valvontaelimen tiedonsaantioikeudet eivät sellaisenaan poista tiedusteluviranomaisten oman aktiivisuuden ja yhteistyöhalukkuuden merkitystä onnistuneen valvonnan ja siten laadukkaamman tiedustelun legitimaation kannalta. Ks. myös Scheinin 2010, kohta 36.

26 Oikeusministeriö 2016, s. 36.

27 HE 199/2017 vp, s. 48; Oikeusministeriö 2017, s. 60.

28 Ottawan periaatteet, kohdat 9.1.1. ja 9.6.1.; Scheinin 2010, kohdat 24–25 sekä käytäntö 18. Whistleblower-suojausmekanismit on nostettu esiin myös Euroopan unionin perusoikeusviraston raportissa (suositus 8), Euroopan unionin perusoikeusvirasto 2017, s. 13. EIT on arvioinut julkisen vallan ja whistleblower-teeman kysymyksiä ratkaisussaan Guja v. Moldova, 14227/04, ks. erityisesti kohdat 69–78. Ks. myös Neuvonen 2016, s. 246; Lohse – Viitanen 2019, s. 135–136.

29 Berry 2014, s. 1–2.

30 Ks. HE 199/2017 vp, s. 31; HaVL 36/2018 vp, s. 19. Laajemmin teemasta ks. Lustgarten – Leigh 1994, s. 257–260.

### 3. Tiedustelun valvonta Suomessa

#### 3.1. Valvonnan perusteet

Valvonta sisältää erityisen vallankäytön muodon, valvontavallan, käyttöä. Tämän valvontavallan perusta on riippuvainen siitä, minkä tyyppisestä valvonnasta on kyse. Hallinnon ulkoisessa valvonnassa ei ole kyse suoraan hallinnollisesta hierarkiasta, vaan pikemminkin vallan kolmijako-oppiin palautettavasta poliittisluonteisesta demokraattisesta järjestelystä, jolla useimmiten pyritään edistämään parlamentin tai tuomioistuimien kykyä valvoa toimeenpanovallan toimintaa. Laillisuusvalvonnan eri muodoissa valvonnan pääpaino luonnollisesti sijoittuu hallinnon lainmukaisuuden toteutumisen valvontaan.<sup>31</sup> Tiedustelutoiminnan valvonnan tulisi täyttää vaatimukset tehokkuudesta ja riippumattomuudesta. Valvonnan tulee olla sellaista, että se turvaa luottamusta tiedustelutoiminnan asianmukaisuuteen ja yksilön oikeusturvan toteutumiseen. Valvontajärjestelmän tulee myös täyttää perustuslain, kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja Euroopan unionin oikeusjärjestyksen asettamat vaatimukset.<sup>32</sup>

Tiedustelun valvonta, jonka määritelmä TiedVL 2 §:n 1 momentin mukaan sisältää sekä siviili- että sotilastiedustelun parlamentaarisen valvonnan ja laillisuusvalvonnan, voidaan suomalaisessa järjestelmässä jakaa karkeasti sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan. Ulkoinen valvonta voidaan jakaa edelleen laillisuusvalvontaan ja parlamentaariseen valvontaan.<sup>33</sup> Hallinnon sisäisen laillisuusvalvonnan perustana on PeL 2 §:n 3 momentissa ilmaistu oikeusvaltioperiaate eli lainmukaisuuden vaatimus: kaiken julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkasti noudatettava lakia. Julkishallinnon on valvottava omassa toiminnassaan lainmukaisuuden toteutumista. Eri virastojen ja laitoksien on huolehdittava sisäisen valvonnan järjestämisestä sekä omassa toiminnassaan että toiminnassa, josta se vastaa. Oikeusvaltioperiaatetta täydentää PeL 118 §:n sääntely virkamiehen vastuusta virkatoimiensa lainmukaisuudesta.<sup>34</sup> Sisäiset laillisuusvalvojat, kuten sotilastiedustelun osalta Puolustusvoimien asessori ja Puolustusvoimien pääesikunnan oikeudellinen osasto, ovatkin tärkeässä roolissa valvonnan kokonaistoiminnan kannalta.<sup>35</sup> Tässä kirjoituksessa keskitytään kuitenkin ennen kaikkea tiedustelun ulkoiseen valvontaan, jossa tiedonsaantiin ja asiantuntemukseen liittyvät kysymykset näyttävät korostuneempina kuin sisäisen valvonnan muodoissa.

Tiedustelutoiminnan valvonnasta säädetään tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa, jonka 1 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan juuri siviilitiedustelun ja sotilastiedustelun valvontaan. Lain esitöiden perusteella siviilitiedustelulla tarkoitetaan poliisilain (872/2011, PoLi) 5 a luvussa ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetussa laissa (582/

31 Mäenpää 2018, s. 289–290. Erityisestä kolmijako-oppiin kytkeytyvästä tarpeesta valvoa toimeenpanoval-  
lan toimia tiedustelun saralla, ks. Hijzen 2014, s. 228.

32 HE 199/2017 vp, s. 32.

33 Ks. Hautamäki 2007, s. 2.

34 Mäenpää 2018, s. 81–83, 287–288, 1295–1297; HE 1/1998 vp, s. 73–74; Puolustusministeriö 2010, s. 3–4.

35 Tiedusteluvalvontavaltuutettu 2020, s. 10–11; HE 199/2017 vp, s. 33–34. Toimiva sisäinen laillisuusvalvonta on ensisijainen keino väärinkäytöksiä ehkäisemiseksi, koska se sijoittuu lähimmäs käytännön toiminnan tasoa. Jonkka 2004, s. 47.

2019, TtStL) säädettyä tiedustelutoimintaa. PoL 5 a luvun 1 §:n mukaan siviilitiedustelu on suojelupoliisin suorittamaa tiedonhankintaa ja tiedon hyödyntämistä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Sotilastiedustelulla tarkoitetaan puolestaan sotilastiedustelusta annetussa laissa (590/2019, SotTiedL) säädettyä tiedustelutoimintaa. SotTiedL 1 §:n mukaan sotilastiedustelu on puolustusvoimien suorittamaa tiedustelutoimintaa.<sup>36</sup>

Tiedustelulakien lainsäätämisen prosessin aikana valiokunnat korostivat lausunnoissaan tehokkaan ja kattavan valvonnan merkitystä. Esimerkiksi lakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että vaikka tiedustelumenetelmät eivät aiemmasta tilanteesta paljon muuttuneet, niitä käytetään kuitenkin eri tarkoituksessa ja toimintaympäristössä ja niillä puututaan perus- ja ihmisoikeuksiin. Merkittävien toimivaltuuksien antaminen tiedusteluviranomaisille edellyttääkin asemaltaan riippumatonta ja toimivaltuuksiltaan vahvaa ulkoista valvontajärjestelmää.<sup>37</sup> Valiokunnat pitivät myös oleellisena valvontaan kohdistuvien resurssien riittävyttä. Tarvitavien resurssien arvioitiin muodostuvan kaavailtuun nähden huomattavasti suuremmiksi. Valiokunnat kuitenkin totesivat, että niiden määrää on vaikea arvioida, kun työstä ja sen määrästä ei ole vielä kokemusta.<sup>38</sup>

TtStL 25 §:ssä säädetään tietoliikennetiedustelun ulkoisesta valvonnasta, jonka mukaan sisäministeriön on annettava eduskunnan oikeusasiamiehelle, tiedusteluvalvontavaluokunnalle ja tiedusteluvalvontavaltuutetulle vuosittain kertomus tietoliikennetiedustelun käyttämisestä, edistään näiden keskeisten valvontaelimien tiedonsaantia. Tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittamasta valvonnasta säädetään tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa ja tiedustelutoiminnan parlamentaarisesta valvonnasta eduskunnan työjärjestyksessä (40/2000). TtStL 26 §:n mukaan suojelupoliisin on annettava tieto tiedusteluvalvontavaltuutetulle kyseisen lain nojalla tehdyistä vaatimuksista, päätöksistä sekä tuomioistuimen antamista luvista siten kuin PoL 5 a luvun 61 §:ssä säädetään. TtStL:n valvontaa koskevat pykälät vastaavatkin asiallisesti PoL 5 a luvun 5961 §:n sääntelyä.<sup>39</sup>

Sotilastiedustelun ulkoisesta valvonnasta säädetään SotTiedL 107 §:ssä, jonka mukaan puolustusministeriön on annettava eduskunnan tiedusteluvalvontavaluokunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja tiedusteluvalvontavaltuutetulle vuosittain kertomus tiedustelumenetelmien ja sotilastiedustelun suojaamisen käytöstä sekä valvonnasta. Sotilastiedusteluviranomaisen on annettava tiedusteluvalvontavaltuutetulle erinäisiä ilmoituksia, kuten tieto tiedustelumenetelmää koskevasta luvasta ja päätöksestä, mistä säädetään SotTiedL 108 §:ssä.

### 3.2. Parlamentaarinen valvonta

Kansanedustuslaitoksen osallistuminen valvontaan on demokratian kannalta tärkeää ja parlamentaarisen valvonnan vahvistava vaikutus tiedustelun demokraattiseen legitimitettiin on yksi sen roolin ydinalueista. Tiedustelupalvelujen tehtävä kytkeytyy julkisen ja yhteisen edun palvelemiseen.<sup>40</sup> Parlamentaarinen valvonta luo poliittista kontrollia tiedusteluun,

36 HE 199/2017 vp, s. 42.

37 LaVL 27/2018 vp, s. 3. Ks. esim. HaVL 36/2018 vp, s. 34; PeVM 9/2018 vp, s. 3.

38 Ks. esim. TrVL 2/2018 vp, s. 6, 8; LaVL 27/2018 vp, s. 45; PeVM 9/2018 vp, s. 9.

39 HE 202/2017 vp, s. 262.

40 Dietrich 2016, s. 399–400; Ihmisoikeusvaltuutettu 2015, s. 9; HE 199/2017 vp, s. 26. Dietrich on todennut

mikä on samanaikaisesti sen perimmäinen tarkoitus sekä sen suurin riskitekijä. Tiedustelun politisoituminen voi johtaa siihen sisältyvän vallan väärinkäyttöön poliittisten tarkoituserien saavuttamiseksi. Tietyt valvonnan järjestelyt auttavat kuitenkin minimoimaan tätä riskiä: tiedusteluviranomaisen johdon aseman vakauttaminen, esimerkiksi säännellyin toimikausin, sekä asianmukaisen ja riittävän päätöksien ja menettelyjen dokumentoiminen ovat keinoja hallita poliittista vaikuttamista ja rajata se nimenomaan hyödyllisiin ulottuvuuksiinsa.<sup>41</sup>

Tiedustelutoiminnan ja suojelupoliisin muun toiminnan parlamentaarista valvontaa harjoittaa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta, kun taas tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa harjoittaa tiedusteluvalvontavaltuutettu, joka valvoo myös suojelupoliisin muuta toimintaa TiedVL 2 §:n 2 ja 3 momentin mukaan. Tiedusteluvalvontavaliokunta on uusi eduskunnan erikoisvaliokunta, jonka tehtävistä säädetään eduskunnan työjärjestyksessä. Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa säädetään tiedusteluvalvontavaliokunnan oikeudesta tietojen ja selvitysten saamiseen sekä tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvaltuutetun yhteistyöstä.<sup>42</sup>

Alun perin suojelupoliisin PoL 5 luvun mukaisten toimivaltuuksien ei katsottu kuuluvan valvonnan piiriin, mutta valiokunnat kritisoivat tätä, minkä jälkeen valvonta muutettiin koskemaan myös suojelupoliisin muuta toimintaa.<sup>43</sup> Esimerkiksi perustuslakivaliokunta katsoi mietinnössään, että valvonnan kattavuus edellyttää riittävien valvontajärjestelyjen ulottamista suojelupoliisin toimintaan kokonaisuudessaan.<sup>44</sup>

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin harjoittamasta laillisuusvalvonnasta sekä siviili- ja sotilastiedustelun muusta valvonnasta säädetään erikseen TiedVL 1 §:n 2 ja 3 momentin mukaan. Lain esitöiden perusteella viittaussäännöksellä on haluttu korostaa sitä, että tiedustelutoiminnan valvonnasta annetulla lailla ei muuteta ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltaa, tehtäviä tai asemaa eräänlaisina valvonnan valvojina. Lisäksi on haluttu erikseen tuoda esille tietosuojavaltuutetun harjoittama ulkoinen laillisuusvalvonta.<sup>45</sup>

Parlamentarisella valvontajärjestelmällä on vahvistettu eduskunnan asemaa tiedustelutoiminnan valvonnassa.<sup>46</sup> Eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:n mukaan tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävänä on toimia siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan parlamentaarisenä valvojana. Valiokunta toimii lisäksi suojelupoliisin muun toiminnan parlamentarisena valvojana. Tiedusteluvalvontavaliokunnan tulee parlamentaarista valvontatehtävänsä hoitaessaan

---

tiedustelun valvontaan sisältyvän kolme elementtiä: lainmukaisuuden valvonta, parlamentaarinen valvonta ja poliittinen kontrolli. Sijoitettuna suomalaiseen tiedustelun valvonnan kokonaisuuteen mainituista elementeistä ensimmäisen voidaan katsoa sijoittuvan laillisuusvalvonnan alaan ja kesimmäisen luonnollisesti parlamentaarisen valvonnan alaan. Viimeksi mainittu sijoittuu sekä sisäisen laillisuusvalvonnan että osin parlamentaarisen valvonnan piiriin.

41 Venetsian komissio 2007, s. 5.

42 Ks. tarkemmin parlamentaarisen erityisvalvontaelimen määrittelystä Hautamäki 2007, s. 5. Lainvalmisteluprosessin aikana Martin Scheinin esitti lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle (22.11.2018, s. 3–4) melko kriittisiä näkemyksiä tiedusteluvalvontavaliokunnan toimivaltuuksista. Vaikka syvempi katsaus parlamentaariseen valvontaan jää tämän kirjoituksen fokuksen ulkopuolelle, voidaan edelliseen lukuun viitaten (tiedonsaantioikeuksien rajoittamattomuus) nostaa esiin, että Scheininin kritiikin kärki kohdistui valiokunnan tiedonsaantioikeuksien heikkouteen.

43 HE 199/2017 vp, s. 43. Ks. esim. TrVL 2/2018 vp, s. 7; PuVL 8/2018 vp, s. 6.

44 PeVM 9/2018 vp, s. 4. Ks. Juha Lavapuron lausunto perustuslakivaliokunnalle (20.11.2018), s. 2.

45 HE 199/2017 vp, s. 42.

46 HE 199/2017 vp, s. 36.

1) valvoa tiedustelutoiminnan asianmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta, 2) seurata ja arvioida tiedustelutoiminnan painopisteitä, 3) seurata ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa, 4) käsitellä valmistelevasti tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomukset ja 5) käsitellä TiedVL 18 §:n 2 momentin mukaiset valvontahavainnot. Tiedusteluvalvontavaliokunnalla on oikeus omasta aloitteestaan ottaa käsiteltäväkseen toimialaansa kuuluva asia sekä laatia siitä mietintö täysistunnolle, jos valiokunta katsoo asian merkityksen sitä vaativan.

TiedVL 3 §:n mukaan tiedusteluvalvontavaliokunnalla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta maksutta valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot. Lain esitöiden mukaan tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeuksien tulee olla laajat, jotta se voi hoitaa valvontatehtäviään tehokkaasti ja asianmukaisesti. Tiedustelutoiminnassa on yleensä kyse salassa pidettävistä tiedoista, joihin tulee kuitenkin olla pääsy. Säännös täydentää PeL 47 §:n 1 momentissa säädettyä eduskunnan valiokuntien tiedonsaantioikeutta. Tietoja voidaan hankkia kirjallisesti ja suullisesti. Tiedusteluvalvontavaliokunta voi tietojen saamiseksi kuulla valitsemiaan asiantuntijoita, vastuuministeriöitä ja -virkamiehiä sekä muita tarpeelliseksi katsomiaan tahoja.<sup>47</sup>

Tiedusteluvalvontavaliokunnalla on myös oikeus saada tiedusteluvalvontavaltuutetulta ja muilta viranomaisilta sekä muilta julkista tehtävää hoitavilta maksutta valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa selvitykset TiedVL 4 §:n mukaan. Tiedusteluvalvontavaliokunnalla ei ole tiedusteluvalvontavaltuutetun kaltaista oikeutta tehdä tarkastuksia. Tiedusteluvalvontavaliokunta voi kuitenkin pyytää tiedusteluvalvontavaltuutettua tekemään tarkastuksen tai hankkimaan muulla tavoin tiedusteluvalvontavaliokunnan tarvitsemat tiedot. Tiedusteluvalvontavaliokunnan työn kannalta tärkeiden tietojen ja selvitysten saaminen onkin hyvin pitkälti riippuvainen tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnasta. Selvityksiä voidaan pyytää tilanteissa, joissa ei ole olemassa valmista tietoa.<sup>48</sup>

### 3.3. Laillisuusvalvonta

Perinteisen valtiosääntöoikeudellisen määritelmän mukaan laillisuusvalvonta tarkoittaa nimenomaan ulkoista, ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamaa valvontaa (yleinen laillisuusvalvonta), joka perustuu PeL 108 §:ssä ja PeL 109 §:ssä säädettyihin tehtäviin. Näihin tehtäviin kuuluu tuomioistuinten, viranomaisten ja virkamiesten sekä muiden julkisyhteisön työntekijöiden ja julkista tehtävää suorittavien toiminnan lainmukaisuuden valvonta, minkä lisäksi oikeuskansleri valvoo myös valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Molempien laillisuusvalvojien valvontatehtävien ytimessä on lainmukaisuuden ohella erityisesti huomioitu perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta. Erityisemmällä aloilla, kuten tiedustelun kohdalla, ylimpien laillisuusvalvojien rooli katsotaan kuitenkin pikemminkin muuta laillisuusvalvontaa täydentäväksi.<sup>49</sup>

47 HE 199/2017 vp, s. 43–44.

48 HE 199/2017 vp, s. 45–46. Ks. Hautamäki 2007, s. 5 koskien esimerkiksi kansallisen turvallisuuden suojaamisintressin asettamia rajoituksia valvontaelimen tiedonsaantioikeuksiin. Näihin rajoituksiin liittyviä haasteita on pidettävä erityisen merkityksellisinä parlamentaaristen valvontaelimien yhteydessä.

49 Lindstedt 2007, s. 1028. Lausunnossaan hallintovaluokunnalle (26.10.2018, s. 2) Sakari Melander nosti esiin ylimpien laillisuusvalvojien merkityksen tiedusteluvalvontavaltuutetun valvojina, eli ”valvonnan valvojina”.

Ulkoisella laillisuusvalvonnalla voidaan hahmottaa olevan useita yleisluonteisia tehtäviä. Se tuottaa virheitä ennalta ehkäisevää vaikutusta viranomaisten ja muiden hallinnon toimijoiden ollessa tietoisia heihin kohdistuvasta ulkoisesta valvonnasta. Laillisuusvalvonnalla on tietenkin myös virheitä korjaava tehtävä. Näiden varsinaiseen virheelliseen toimintaan liittyvien tehtävien lisäksi ulkoinen laillisuusvalvonta on epäsuorasti osallisena ohjaamassa viranomaistoimintaa ja tukemassa sitä. Samalla toimivan ja itsenäisen laillisuusvalvonnan olemassaolo luo yleistä yhteiskunnallista luottamusta kyseessä olevaa hallinnollista toimintaa kohtaan.<sup>50</sup>

Kaikkien edellä mainittujen toimintojen voidaan katsoa kytkeytyvän myös tiedustelun ulkoiseen laillisuusvalvontaan. Itse asiassa ulkoisen laillisuusvalvonnan merkityksen voidaan katsoa korostuvan entisestään tiedustelun kaltaisessa salaisuudessaan ja itsenäisyydessään tavanomaisesta hallintotoiminnasta poikkeavan toimintamuodon kohdalla. *Lindstedt* on nostanut esiin laillisuusvalvonnan roolia kontrollipolitiikan ongelmallisempien piirteiden – kuten yleisen turvallisuuden hahmottamisen perusoikeutena – rajoittajana.<sup>51</sup> Vaikka *Lindstedtin* huomio koskee ennen kaikkea ylimpiä laillisuusvalvojia, sen ydinajatus on mahdollista ulottaa tiedustelun kohdalla koskemaan myös sen ensisijaisena pidettävää tiedusteluvalvontavaltuutetun ulkoista laillisuusvalvontaa.

## 4. Tiedusteluvalvontavaltuutetun arviointia

### 4.1. Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävät

TiedVL 7 §:n mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävänä on tiedustelutoiminnan laillisuuden valvojana ensinnäkin valvoa tiedustelumenetelmien ja tiedustelutiedon käytön sekä muun tiedustelutoiminnan lainmukaisuutta. Lain esitöiden mukaan termi ”tiedustelutoiminnassa” viittaa siihen, että tiedusteluvalvontavaltuutettu voi valvoa tiedustelua ylipäätään eikä vain siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännössä mainittuja tiedustelumenetelmiä. Tiedusteluvalvontavaltuutettu voi valvoa esimerkiksi avointen lähteiden tiedustelua ja ulkomailla tapahtuvaa tiedustelutoimintaa. Hän voi myös seurata toimialallaan kansainvälistä kehitystä ja pitää tehtäviensä hoitamisen kannalta tarpeellisessa määrin yhteyttä muiden maiden valvontaviranomaisiin.<sup>52</sup>

Tiedusteluvalvontavaltuutettu on oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluva tiedustelun valvontaviranomainen, jonka itsenäisyyden ja riippumattomuuden tueksi on esitettävissä hyviä argumentteja. Valtuutettu – jonka päätösvalta perustuu laillisuusvalvonnalliseen virkavastuuseen – kykenee tekemään itsenäisiä päätöksiä valvonnan toteutusta koskevissa ratkaisuissaan samoin kuin päättämään itse valtuutetun toiminnon henkilöstöstä ja resurssien käytöstä.<sup>53</sup> Valtuutetun tehokkuutta valvontaelimenä tukee se, että sen valvonta ulottuu jokaiseen tiedustelutoiminnan kolmesta ajallisesta jaksosta – ennakkollinen, reaaliaikainen ja jälki-

50 Lindstedt 2007, s. 1028; Jonkka 2007, s. 171.

51 Lindstedt 2007, s. 1033–1034; Jonkka 2007, s. 171.

52 HE 199/2017 vp, s. 48. Ks. Tuomariliiton lausunto puolustusvaliokunnalle 13.3.2018, s. 4, jossa korostetaan tiedusteluvalvontavaltuutetun perustamista vahvistamaan tiedustelun valvontaa onnistuneena ratkaisuna.

53 Lohse – Viitanen 2019, s. 167–168; HE 199/2017 vp, s. 46–47. Valtuutetun toiminnon henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista ei ole yhtä täsmällistä sääntelyä kuin itse valtuutetun osalta, mutta TiedVL 20 § asettaa henkilöstölle yleisen tason edellytyksen olla perehtyneitä tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävälleen.



käteinen – yltäen aina tiedustelun operatiiviselle tasolle asti. Valvoessaan tiedustelutoiminnan lainmukaisuutta valtuutettu seuraa käytettyjen tiedustelumenetelmien käytön edellytysten konkreettista täyttymistä mutta myös tiedustelutoiminnan yleisten periaatteiden – mukaan lukien perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen – toteutumista.<sup>54</sup>

Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävät muodostavat laajan kokonaisuuden, jota on vaikea sulloa ainoastaan perinteisen laillisuusvalvonnan otsikon alle. Tiedusteluvalvontavaltuutettu onkin itse määritellyt valvontatehtäviensä muodostaman kokonaisuuden hybridirooliksi. Valtuutetulla on perinteinen laillisuusvalvojan rooli, johon kuuluu laillisuusvalvonnallisten seuraamusten osoittaminen. Laillisuusvalvonnan kannalta valtuutetulla on myös laajoiksi katsottavat tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet sekä toimivalta käsitellä tiedustelutoimintaa koskevia kanteluja. Lisäksi valtuutettu on myös tutkintapyyntöjä käsittelevä elin ja valtuutettu toteuttaa tuomioistuinkäsittelyn kaksiasianosaisroolia tiedustelumenetelmän käytön lupakäsittelyissä. Edellä mainittujen roolien ohella valtuutettu tukee tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintaa esimerkiksi selvityksien välityksellä. Riippumattomien tuomioistuinten valvonta ei sen sijaan kuulu valtuutetun valvontatehtävien piiriin, eikä valtuutettu voi näin ollen esimerkiksi puuttua tuomioistuimen myöntämän tiedustelumenetelmän käyttöä koskevan luvan sisältöön. Valtuutetun tehtävänä on sen sijaan valvoa, että tiedusteluviranomainen noudattaa luvan määräyksiä tiedustelumenetelmän käytössä.<sup>55</sup>

TiedVL 7 §:n mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävänä on tiedustelutoiminnan laillisuuden valvojana *ensinnäkin* valvoa tiedustelumenetelmien ja tiedustelutiedon käytön sekä muun tiedustelutoiminnan lainmukaisuutta. Tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoo esimerkiksi tiedustelumenetelmien käyttöön liittyvien tuomioistuinlupien noudattamista. Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tuleekin antaa PolL 5 a luvun, TtStL:n ja SofTiedL:n mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetulle tieto myönnettyistä tuomioistuinluvista mahdollisimman pian tuomioistuimen päätöksen jälkeen. Tiedusteluluvista, jotka eivät edellytä tuomioistuimen päätöstä, tiedusteluvalvontavaltuutettu saa tiedon poliisin ns. Salpa-järjestelmästä<sup>56</sup> tai muulla tavalla. Tiedustelulupien noudattamisen lisäksi tiedusteluvalvontavaltuutettu seuraisi esimerkiksi ilmoittamisvelvollisuuksia, tietojen hävittämistä ja tietojen siirtämistä koskevien säännösten noudattamista. Siviilitiedustelussa tiedustelumenetelmillä tarkoitetaan PolL 5 a -luvussa mainittuja keinoja ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettussa laissa tarkoitettua tietoliikennetiedustelua. Tietoliikennetiedustelu on keskeinen uudentyypinen toimivaltuus, jonka valvontaan tulee kiinnittää erityistä huomiota. Sotilastiedustelussa käytettäviä tiedustelumenetelmiä ovat puolestaan SofTiedL 4 luvussa säädetyt toimivaltuudet.<sup>57</sup>

*Toiseksi* tiedusteluvalvontavaltuutetun tulee valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa. Tiedustelutoiminnan valvonnassa perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on tärkeää, koska salassa käytettävillä tiedustelumenetelmillä puututaan yksilön perusoikeuksiin, erityisesti yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan.

54 Tiedusteluvalvontavaltuutettu 2020, s. 10, 12. Tiedustelutoiminnan periaatteista ks. Lohse – Viitanen 2019, s. 27–37.

55 Tiedusteluvalvontavaltuutettu 2020, s. 15–16.

56 Salpa-järjestelmä on salaisten pakkokeinojen asianhallintajärjestelmä, joka sisältää tietoja telepakkokeinoista, teknisestä tarkkailusta sekä sähköisen viestinnän tietosuojalain (561/2004) mukaisesta tiedonhankinnasta.

57 HE 199/2017 vp, s. 48–49.

*Kolmanneksi* tiedusteluvalvontavaltuutetun tulee edistää oikeusturvan toteutumista ja siihen liittyviä hyviä käytäntöjä tiedustelutoiminnassa. Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa säädetäänkin yksilöiden oikeudesta tehdä tiedusteluvaltuutetulle kanteluita ja tutkimispyyntöjä. Tiedusteluvalvontavaltuutettu vastaanottaa näin yksittäisten henkilöiden oikeusturvakysymyksiä käsiteltäväkseen ja ratkaistavakseen.<sup>58</sup>

*Neljänneksi* tiedusteluvalvontavaltuutettu seuraa ja arvioi toimialallaan lainsäädännön toimivuutta ja tekee tarpeelliseksi katsomiaan kehittämissuhteita. Lain esitöiden mukaan lainsäädännön toimivuuden tarkastelu on tärkeää erityisesti siksi, että siviili- ja sotilasviranomaisten tiedustelutoimintaan on nyt säädetty uutta lainsäädäntöä ja uusia toimivaltuuksia. Tiedusteluvalvontavaltuutettu voi tehdä eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnalle ja toimivaltaisille ministeriöille tarpeelliseksi katsomiaan kehittämissuhteita. Tiedusteluvalvontavaltuutetun ja tiedusteluvalvontavaliokunnan kiinteä yhteistyö onkin keskeinen edellytys valvontatoimen kokonaisuuden tehokkuudelle ja toimivuudelle.<sup>59</sup>

#### 4.2. Tiedusteluvaltuutetun tiedonsaantioikeudet

Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on tiedusteluvalvontavaliokuntaa vastaavasti oikeus salsapitosäännösten estämättä saada viranomaisilta ja muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta maksutta valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 8 §:n mukaan. Lain esitöissä on erikseen todettu, että myöskään toisen valtion viranomaisen asettama tiedon luovutus- tai käyttökielto ei voi rajoittaa tiedon luovuttamista tiedusteluvalvontavaltuutetulle.<sup>60</sup> Säädöksen 9 §:n mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetulla on myös oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta maksutta selvitys seikoista, jotka ovat tarpeen valvontatehtävien hoitamiseksi. Lain esitöiden mukaan selvityksiä voidaan pyytää tilanteissa, joissa ei ole olemassa valmista tietoa, vaan sitä pitää erikseen koostaa ja tuottaa. Kysymykseen voi tulla esimerkiksi tiedusteluvalvontavaltuutetun oikeus saada selvityksiä tiedusteluviranomaisten käytännöistä, joilla on merkitystä toiminnan lainmukaisuuden arvioinnin kannalta. Tiedusteluvalvontavaltuutettu päättää itsenäisesti tarpeelliseksi katsomiensa selvitysten pyytämisestä. Selvityksensaantioikeus ei kohdistu tuomioistuimiin.<sup>61</sup>

TiedVL10 §:ssä säädetään tiedusteluvalvontavaltuutetun tarkastusoikeudesta. Säännöksen mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu voi tehdä tarkastuksia viranomaisten ja muiden julkista hallintotehtävää hoitavien toimitiloissa tiedustelutoiminnan laillisuuden valvomiseksi valtuutetun toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Tarkastuksen yhteydessä tiedusteluvalvontavaltuutetulla on oikeus päästä valvottavan kohteen kaikkiin valvonnan kannalta välttämättö-

58 HE 199/2017 vp, s. 49.

59 HE 199/2017 vp, s. 49. Hallintovaliokunta (HaVL 36/2018 vp, s. 4) korosti myös omassa lausunnossaan toimivan keskusteluyhteyden merkitystä tiedusteluvalvontavaliokunnan ja -valtuutetun välillä. Jukka Viljanen oli lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle (9.11.2018, s. 2) nostanut myös esiin valvontaelimien välisen yhteistyön tärkeyden. Hallintovaliokunta kuitenkin painotti myös sitä, etteivät elimien valvontaroolit saa sekoittua, eli niiden välinen yhteistyö ei saa johtaa parlamentaarisen valvonnan ja laillisuusvalvonnan välisen rajan hälyntymiseen.

60 HE 199/2017 vp, s. 51.

61 HE 199/2017 vp, s. 52.

miin tiloihin ja tietojärjestelmiin. Lain esitöiden mukaan säännös antaa tiedusteluvalvontavaltuutetulle toimivaltuuksia ja keinoja tehokkaaseen laillisuusvalvontaan. Tarve tarkastuksille voi olla esimerkiksi silloin, kun tiedusteluvalvontavaltuutettu epäilee, että tiedustelutoiminnassa on menetelty lain vastaisesti tai laissa säädettyjä velvoitteita ei ole muutoin noudatettu. Toisaalta tarkastukset voivat olla myös osa säännönmukaista laillisuusvalvontaa. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on itsenäinen harkintavalta sen suhteen, mihin tiloihin ja järjestelmiin hänellä on tarkastustarpeen vuoksi päästävä. Hänellä tulee olla pääsy esimerkiksi salassa käytettäviä tiedonhankintakeinoja koskevia päätöksiä, lupia, suunnitelmia, pöytäkirjoja ja muuta dokumentaatiota koskeviin tietojärjestelmiin. Hänellä on myös tarkastuksen yhteydessä oikeus keskustella luottamuksellisesti tarkastuskohteen henkilökunnan kanssa.<sup>62</sup>

TiedVL 14 §:n mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetulla tai hänen määräämällään virkamiehellä on oikeus olla läsnä käsiteltävässä tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa tuomioistuimessa. Tiedusteluvalvontavaltuutetun puheoikeudesta lupa-asian käsittelyssä säädetään erikseen. Tiedusteluvalvontavaltuutettu saa myös ilman määräaikaa kannella hovioikeudelle. Kantelu on käsiteltävä kiireellisenä. Lain esitöiden mukaan tuomioistuimen lupaa edellyttävistä tiedustelumenetelmistä säädetään PoL 5 a luvun lisäksi tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetussa laissa ja sotilastiedustelusta annetussa laissa.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun läsnäolo-oikeus koskee siviili- ja sotilastiedustelumenetelmien lupakäsittelyä Helsingin käräjäoikeudessa. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on myös oikeus olla läsnä tällaisessa lupa-asiaassa annettuun päätökseen tehdyn kantelun käsittelyssä Helsingin hovioikeudessa. Kyse on nimenomaan läsnäolo-oikeudesta. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla ei ole velvollisuutta olla läsnä asian käsittelyssä. Läsnäolo-oikeudella turvataan tiedusteluvalvontavaltuutetun mahdollisuus saada tietoonsa reaaliaikaisesti kaikki tuomioistuinkäsittelyssä esillä olevat seikat tiedustelumenetelmän käytön perusteista ja edellytyksistä. Läsnäolo-oikeus tarkoittaa oikeutta kuunnella ja katsoa kaikki käsittelyssä esitettävä aines. Läsnäolo-oikeus ei ole myöskään tuomioistuinkäsittelyn edellytys.<sup>63</sup>

#### 4.3. Tiedusteluvalvontavaltuutetun muut valvontamenetelmät

Sen lisäksi, että tiedusteluvalvontavaltuutetulla on oikeus saada tietoa ja tehdä tarkastuksia, hänelle on mahdollista myös kannella. Kanteluoikeudesta säädetään TiedVL 11 §:ssä. Säännöksen mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetulle voi tämän valvontavaltaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo, että tiedustelutoiminnassa on rikottu hänen oikeuksiinsa tai menetelty muutoin lainvastaisesti. Tiedusteluvalvontavaltuutettu tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen valvontavaltaansa ja on aihetta epäillä, että tieduste-

62 HE 199/2017 vp, s. 53.

63 HE 199/2017 vp, s. 58. Perustuslakivaliokunta ehdotti säännökseen lisättäväksi puhe- ja kanteluoikeutta koskevat momentit, jotka siihen lisättiin ehdotetun mukaisesti. PeVM 9/2018 vp, s. 1112. Myös muut valiokunnat toivat esille tiedusteluvalvontavaltuutetun laajempien osallistumisoikeuksien merkityksen. Ks. esim. PuVL 8/2018 vp, s. 7 ja LaVL 27/2018 vp, s. 56 ja 8. Asia oli myös esillä valiokuntien asiantuntijalausunnoissa: ks. Suomen Asianajajaliiton lausunto lakivaliokunnalle 1.3.2018, s. 3–4; Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto hallintovaliokunnalle 24.10.2018, s. 8–9; Sakari Melanderin lausunto hallintovaliokunnalle 26.10.2018, s. 5; Tuomas Ojasen lausunto perustuslakivaliokunnalle 20.11.2018, s. 4. Vrt. Olli Mäenpään lausunto perustuslakivaliokunnalle 16.11.2018, s. 2–3.

lutoiminnassa on menetelty lainvastaisesti, tai jos valtuutettu muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Tiedusteluvalvontavaltuutettu ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta tiedustelutoiminnan lainmukaisuuden, perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen tai oikeusturvan toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan valtuutetun tarpeelliseksi katsoma selvitys. Kantelujen tutkimisessa tiedusteluvalvontavaltuutettu noudattaa virallis- ja tutkintaperiaatetta. Hän ei ole tutkimisessa sidottu kantelun rajoihin ja asian yksilöintiin.

Kantelu-oikeutta on täydennetty TiedVL 12 §:n tutkimispyynnöllä.<sup>64</sup> Tiedustelutoiminnan kohteena ollut tai henkilö, joka epäilee, että häneen on kohdistettu tiedustelua, voikin pyytää tiedusteluvalvontavaltuutettua tutkimaan häneen kohdistuneen tiedustelumenetelmän käytön lainmukaisuuden TiedVL 12 §:n mukaan. Tutkimispyynnön voi tehdä myös oikeushenkilö. Tutkimispyynnöllä ja kantelulla pyritään kattamaan erilaisia tiedustelutoiminnan valvontatarpeita ja -tilanteita. Kanteluissa on lähtökohtana oikeuksien rikkominen tai muu lainvastaisuus tiedustelutoiminnassa, kun taas tutkimispyynnössä tiedusteluvalvontavaltuutettu ryhtyy vasta selvittämään mahdollista tiedustelumenetelmän käytön lainvastaisuutta. Tutkimispyyntö tehdään kirjallisesti.<sup>65</sup>

Tiedusteluvalvontavaltuutetun on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi, jos on syytä olettaa, että tarkastuskertomuksessa, kanteluratkaisussa tai muussa tiedusteluvalvontavaltuutetun selvityksessä saattaa ilmetä aihetta arvostella valvottavan menettelyä TiedVL 13 §:n mukaan.

TiedVL 15 §:ssä säädetään tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä tai lopettamisesta. Säännöksen 1 momentin mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu voi määrätä tiedustelumenetelmän käytön keskeytettäväksi tai lopetettavaksi, jos hän katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa. Tiedusteluvalvontavaltuutetun tulee määräyksen antamista harkitessaan ottaa huomioon tietojen hävittämisen peruuttamattomuuden vaikutukset asian jatkokäsittelyn kannalta. Tiedusteluvalvontavaltuutettu ei voi antaa määräystä tietojen hävittämisestä, jos hän tekee TiedVL 16 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen esituskinnasta.<sup>66</sup>

Tiedusteluvalvontavaltuutettu ei kuitenkaan ole esitutkinnan toimittamisesta päättävä viranomainen, eikä hänellä ole tutkinnan aikana syyttäjän asemaa. Tiedusteluvalvontavaltuutetun suorittama valvonta on pääasiassa hyvän hallinnon toteuttamisen ja virkavelvollisuuden noudattamisen arviointia. Se voi johtaa TiedVL 17 §:ssä säädettyyn huomautukseen tai 18 §:n mukaisen käsityksen antamiseen. Näitä vakavammassa lainvastaisuuden tilanteissa tiedusteluvalvontavaltuutettu ilmoittaa asian esitutkintaan. Tiedusteluvalvontavaltuutettu voi antaa valvottavalle (myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle) huomautuksen vastaisen varalle, jos hän laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menettänyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä TiedVL 17 §:n mukaan. Huomautuksella pyritään ehkäisemään ennalta tiedustelutoiminnassa ilmeneviä lainvastaisuuk-

64 HE 199/2017 vp, s. 54.

65 HE 199/2017 vp, s. 55–56.

66 HE 199/2017 vp, s. 61.

sia ja laiminlyöntejä. Samaisen lain 18 §:n mukaisen käsityksen antaminen on puolestaan ensisijainen toimenpide huomautukseen nähden.<sup>67</sup>

#### 4.4. Tiedusteluvalvontavaltuutettuun rinnastettavat valvontaelimet Pohjoismaissa

Katsaus muiden pohjoismaiden tiedustelun laillisuusvalvontaa harjoittaviin elimiin ei tuo esiin suuria poikkeavuuksia suhteessa Suomen tiedusteluvalvontavaltuutettuun. Ruotsin Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (SIUN) on laillisuusvalvonnasta vastaava seitsenjäseninen lautakunta, jonka puheenjohtajalle ja varapuheenjohtajalle on asetettu erillinen kelpoisuusvaatimus tuomarina toimisesta. SIUN:n oikeudellinen perusta on paikannettavissa Ruotsin tiedustelulainsäädäntöön (lag (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet 5 §, lag (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet 10 § sekä förordning (2009:969) med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten). SIUN:lle on osoitettu tavanomaisia laillisuusvalvonnallisia tehtäviä sekä tiedustelupalvelun henkilöstön koulutuksen ja rekrytoinnin valvonta. Monin tavoin SIUN:n toimintamahdollisuudet vastaavat tiedusteluvalvontavaltuutetun keinovalikoimaa: SIUN voi määrätä signaalitiedustelutoimenpiteen keskeytettäväksi ja lopetettavaksi sekä kerätyt tiedot tuhottaviksi, jos se katsoo, että tiedustelutoiminta ei ole ollut lainmukaista. Yksittäinen henkilö voi esittää SIUN:lle tutkintapyynnön kyseiseen henkilöön kohdistetusta tiedustelusta ja sen lainmukaisuudesta. Lisäksi SIUN voi antaa tiedusteluviranomaiselle huomautuksia ja ilmoittaa mahdollisista rikoksista asiasta vastaavalle viranomaiselle. Ennen tällaista ilmoitusta SIUN:n on kuitenkin neuvoteltava asiasta tiedusteluviranomaisen kanssa, mitä voi pitää valvontaelimen itsenäisyyden kannalta hieman merkillisenä.<sup>68</sup>

Norjassa laillisuusvalvontaa harjoittavana tiedustelun valvontaelimenä toimii Utvalget for kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-valtuuskunta).<sup>69</sup> EOS-valtuuskunta on jäsenistöltään kahden perinteisen mallin – puhtaasti parlamentaarisen ja puhtaasti asiantuntijaelimen – väliin sijoittuva valvontaelin, jonka jäsenistö voi koostua sekä kansanedustajista että asiantuntijoista, mutta tiedustelupalveluiden palveluksessa työskennelleet henkilöt eivät voi tulla valituksi valtuuskuntaan (lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-kontrollloven) 3 §, myöhemmin EOS-laki) Valtuuskunnan jäsenet nimittää Norjan parlamentti (Stortinget), mutta valtuuskunta on käytännön toiminnassaan riippumaton parlamentista.<sup>70</sup> EOS-valtuuskunta valvoo, Suomen tiedustelu-

67 HE 199/2017 vp, s. 62–63.

68 Venetsian komissio 2015, s. 33; Wills – Vermeulen 2011, s. 281, 285–286; HE 199/2017 vp, s. 13–14.

69 Valtuuskunnan sääntelyperusta on laissa lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste, joka tuli voimaan 3.2.1995. Sääntelyratkaisu, jossa tiedustelun valvontaelimestä säädetään erikseen omalla säädöksellä, on melko harvinainen, ks. Wills – Vermeulen 2011, s. 101.

70 Wills – Vermeulen 2011, s. 98; Hautamäki 2007, s. 8, HE 199/2017 vp, s. 14. Valvontaelimen jäsenet nimittävään tahoon liittyen EOS-valtuuskunnan – samoin kuin Ruotsin SIUN:n, jonka nimittää maan hallitus – kohdalla on havaittavissa yhteys keskusteluun, joka käytiin tiedusteluvalvontavaltuutetun nimittämisestä Suomessa tiedustelulainsäädännön valmistelun aikana. Tuolloin nousi esiin näkökulma, jonka mukaan se, että valtioneuvosto nimittää valtuutetun, vaarantaa valtuutetun riippumattomuuden. Käytännössä sopivia vaihtoehtoisia tahoja valtioneuvostolle ei kuitenkaan ollut eivätkä esimerkiksi vastaavanlaiset käytännöt ylimpien laillisuusvalvojien kohdalla olleet antaneet syytä epäillä valvontaelimen riippumattomuuden vaarantuvan. HaVL 36/2018, s. 7–8. Pohjoismainen katsaus näyttäisi niin ikään osoittavan, ettei tällainen nimittämisjärjestely ole mitenkään poikkeava. Ks. myös Wills 2010, s. 34 asiantuntijavalvontaelimien ja parlamentaaristen elimien välisestä suhteesta.

valvontavaltuutetun tavoin, tiedustelun periaatteiden toteutumista sekä ennaltaehkäisee ja selvittää yksittäisiä oikeudenloukkauksia ja väärinkäytöksiä (EOS-lain 5 §). Valtuuskunnalla on myös toimivaltuudet ratkaista tiedustelutoimintaa koskevia kanteluita ja sille on myönnetty laajat tiedonsaantioikeudet valvontatehtävänsä toteuttamiseen. Näitä tiedonsaantioikeuksia tukee EOS-valtuuskunnan mahdollisuus velvoittaa henkilö saapumaan valtuuskunnan kuultavaksi (EOS-lain 9 §).<sup>71</sup>

Tanskassa laillisuusvalvontaa harjoittaa Norjan ja Ruotsin tavoin muodoltaan lautakuntaa muistuttava valvontaelin Tilsynet med Efterretningstjenesterne (TET).<sup>72</sup> TET:n toiminnan keskiössä on henkilötietojen käsittelemisen ja rekisterien pitämisen lainmukaisuuden valvonta. Se on pohjoismaisten vastineidensa tavoin toiminnassaan itsenäinen ja kykenee oma-aloitteiseen tutkintaan ja voi vastaanottaa yksittäisten henkilöiden tutkintapyyntöjä. Tarkastusoikeuksiltaan ja tiedonsaanniltaan se niin ikään vastaa SIUN:ää, EOS-valtuuskuntaa ja tiedusteluvalvontavaltuutettua, joskin sen valvontatehtävä on lähtökohtaisesti hieman rajatumpi kuin muiden pohjoismaiden laillisuusvalvontaelimien.<sup>73</sup>

Suuria eroavaisuuksia ei ole havaittavissa tiedusteluvalvontavaltuutetun ja sen pohjoismaisten vastineiden välillä, joskin ainakin tällaisessa melko pintapuolisessa tarkastelussa sen aiemmin mainittu ”hybridirooli” näyttäisi tekevän sen tehtäväkentästä hieman tavanomaisista laajemman. Muissa pohjoismaissa laillisuusvalvontaa harjoittaa lautakuntamuotoinen, monijäseninen elin, mikä muodostaa muodollisen poikkeavuuden suhteessa valtuutettuun. Toisaalta Suomessa on perustettu erillinen tiedusteluvalvontavaliokunta, parlamentaarinen valvontaelin, jolle ei ole suoranaista vastinetta kaikissa pohjoismaissa.<sup>74</sup> Valtuutetun edellytetään toiminnassaan myös tukevan tiedusteluvalvontavaliokunnan toimintaa, mikä edistää valvontajärjestelmän tehokkuutta kokonaisuutena.

## 5. Johtopäätökset

Tiedon ja vallan kytkökset tiedusteluun ovat monisyiset. Esimerkiksi Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisut asioissa C-362/14 ja C-311/18 koskien tiedonsiirtoa Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä osaltaan osoittavat, että yksityisyyden suoja, viestintäteknologia ja informaatioon liittyvät kysymykset vaikuttavat olevan jonkinlaisessa murroskohdassa.<sup>75</sup> Rajat ylittävään tietojen siirtämiseen liittyvät kysymykset ovat myös tiedustelun kan-

71 HE 199/2017 vp, s. 14–15. Norjassa on myös ollut vireillä erikseen tietoliikennetiedustelua varten perustettavan laillisuusvalvontaelimen (DGF-tilsynet) luominen. Ks. Lysne II-utvalget 2016; HE 199/2017 vp, s. 15.

72 TET valvoo sekä poliisin turvallisuuspalvelun PET:n (Politiets Efterretningstjeneste) että kansallisesta turvallisuudesta vastaavan siviilitiedusteluviranomaisen FE:n (Forsvarets Efterretningstjeneste, joka on nimes-tään huolimatta siviilitiedusteluviranomainen) toimintaa. TET:n säädösperusta onkin sijoitettu sekä PET-lakiin (Lov om Politiets Efterretningstjeneste, nr. 604 af 12/06/2013, luku 9) että FE-lakiin (Lov om Forsvarets Efterretningstjeneste, nr. 602 af 12/06/2013, luku 7).

73 Ks. PET-lain luku 9 ja FE-lain luku 7 koskien TET:n tehtäviä; HE 199/2017 vp, s. 16.

74 Tanskassa parlamentaarisenä valvontaelimenä toimii tiedustelupalveluvaliokunta (Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne). Norjassa taas EOS-valtuuskunnan valvonta on eräänlainen yhdistelmä laillisuusvalvontaa ja parlamentaarista valvontaa, joskin valtuuskunta voidaan lukea ensisijaisesti laillisuusvalvonnalliseksi elimeksi. Ruotsissa ei ole erikseen järjestettyä parlamentaarista valvontaa. Wills – Vermeulen 2011, s. 87; HE 199/2017 vp, s. 12–16; Hautamäki 2007, s. 6–10.

75 Asia C-362/14 Maximilian Schrems v. Data Protection Commissioner; Asia C-311/18 Data Protection Commissioner v. Facebook Ireland Ltd.

nalta erittäin kiinnostavia, mutta tässä kirjoituksessa näkökulma on ollut toisenlainen. Tiedustelua, tietoa ja valtaa on lähestytty tiedustelun valvonnan kautta ja erityistä huomiota on kiinnitetty Suomen tiedusteluvalvontavaltuutettuun.

Laillisuusvalvonnan järjestämisen kannalta on muodostettavissa seuraavia johtopäätöksiä. Ensinnäkin on eri asia säätää muodollisesti vahvalta näyttävät tiedonsaantioikeudet kuin todeta tosiasiallisen tiedonsaantiprosessin olevan tehokkaan valvonnan edellyttämällä tasolla. Onnistunut tiedonsaanti edellyttää valvovalta elimeltä asiantuntemusta hyödyntää saamaansa tietoa. Se myös edellyttää tiedusteluviranomaisilta yhteistyöhalukkuutta ja ymmärrystä tehokkaan valvonnan merkityksestä oman toimintansa legitimitetin kannalta. Tässä kohdassa valtion julkisen vallan yleisellä toimintakulttuurilla on oma vaikutuksensa tiedusteluviranomaisten toimintaan.<sup>76</sup> Valvojan kannalta korostuu vaatimus aktiivisuudesta ja valvontaverkoston yhteistoiminnasta: laajat tiedonsaantioikeudet mahdollistavat aktiivisen valvontatoiminnan, mutta valvontaelimen on myös oltava halukas ja kykenevä hyödyntämään tämä mahdollisuus.

Suuret toiminnalliset resurssit – sisältäen niin budjetin, henkilöstön kuin laajat toimivaltuudet – eivät ole tehokkaan valvonnan tausta. Ollakseen aidosti tehokasta valvontaa vaatii valvontaelimeltä sekä korkean tahtotilan että hyvän tietotaidon. Erityisesti asiantuntijuuden merkitys korostuu siitä syystä, että tiedustelu- ja turvallisuuspalvelujen palveluksessa oleva henkilöstöllä on tavanomaisesti tarvittavat taidot salata tietoja ja harhauttaa tarkastajia niin halutessaan. Valvontaelimen on siis oltava aktiivinen, tarkastaa tiedustelupalvelujen toimintaa säännöllisesti ja osata kysyä oikeat kysymykset valvonnan kohteiltaan.<sup>77</sup> Koska kaikkien asiantuntijuutta koskevien vaatimusten täyttäminen on varsinkin yksittäisen henkilön kohdalla – niin kuin tiedusteluvalvontavaltuutetun tapauksessa – haastavaa, valtuutetun toiminnan henkilöstön asiantuntijuuden arvo korostuu.

Tiedonsaantioikeudet ovat keskeinen mittari sille, onko valvontaelin ainoastaan symbolinen vai aidosti tehokkaaseen valvontaan kykenevä elin. Tiedonsaantioikeudet ovatkin tähän liittyen jaettavissa muodolliseen ja pragmaattiseen tiedonsaantiin. Muodollisten tiedonsaantioikeuksien kannalta tärkeää on niiden riittävyys valvontaelimen mandaatin täyttämiseen. Lainsäädäntö voi tukea tiedonsaantia esimerkiksi velvoittamalla tiedustelupalvelut välittämään tietoa toiminnastaan valvontaelimelle säännöllisesti ja pyytämättäkin. Pragmaattiseen ulottuvuuteen taas kuuluu valvontaelimen kyky kommunikoida tiedustelupalveluiden kanssa. Gill on eritellyt tässä yhteydessä valvontaelimen kyvyn neuvotella ns. ”epävirallisten portinvartijoiden” kanssa.<sup>78</sup> Tehokas tiedustelun valvonta edellyttää siis valvontaelimeltä laajaa ymmärrystä tiedustelutoiminnan käytännöistä ja organisaatioista.

Ottawan periaatteissa valvontaelimen toimivaltuuksien vähimmäisvaatimuksiksi on asetettu kyky tutkia kohteena olevien viranomaisten toimintaa vapaasti ja oman harkintansa mukaan, saada tietoa vapaasti, tutkia ja ratkaista valituksia, tehdä julkisia raportteja löydöksistään ja suosituksistaan sekä suojata kansallisen turvallisuuden kannalta arkaluonteisen

76 Vallitsevaan viranomaistoiminnan kulttuuriin ja viranomaistahojen ”hyväntahtoisuuteen” viittaa myös Aftergood (1999, s. 20–21) arvioidessaan tietojen salaamisen käytäntöjä.

77 Gill 2007, s. 17. Ks. Aldrich – Richterova 2018, s. 1010–1011.

78 Gill 2007, s. 17.

tiedon luottamuksellisuutta.<sup>79</sup> Valvontaelimen itsenäisyys – kyky oma-aloitteeseen toimintaan ja omien resurssiensa suuntaamisesta päättämiseen – sekä riippumattomuus – vapaus poliittisista vaikuttamisyrytyksistä ja tarpeellinen välimatka toimeenpanovallan vaikutukseen – ovat keskiössä valvontaelimen asemaa arvioitaessa.<sup>80</sup>

Muodollisin osin tiedusteluvalvontavaltuutettu täyttää tässä mainitut vaatimukset hyvin. Sen itsenäisyys ja riippumattomuus vaikuttavat asianmukaisesti turvatuilta ja sille on lainsäädännön välityksellä taattu sen mandaatin kannalta tarpeelliset tiedonsaantioikeudet. Lainsäädäntöön on myös kirjattu valtuutetun virkaan nimitettävää henkilöä koskevat kelpoisuusvaatimukset, jotka osaltaan pyrkivät edistämään asiantuntijuuden vaatimuksen toteutumista. Sen sijaan tässä vaiheessa on liian aikaista pyrkiä arvioimaan, kuinka hyvin tiedusteluvalvontavaltuutettu kykenee täyttämään käytännön tason toimintaa koskevat vaatimukset, kuten aktiivisuuden ja yhteistyökyvykkyyden vaatimukset, tai sen raportoinnin laatua koskevat odotukset.

TiedVL 19 § velvoittaa valtuutetun antamaan vuosittain eduskunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle kertomuksen toiminnastaan. Tätä kirjoitettaessa Suomen tiedusteluvalvontavaltuutettu on luonnollisesti ehtinyt tuottaa vasta yhden vuosikertomuksen, joten tässä vaiheessa on liian aikaista kommentoida kovinkaan yksityiskohtaisesti tällaisen raportoinnin laatua tai sisältöä. Lähtökohtaisesti valtuutetun vuosikertomus ei poikkea sisällöltään suuresti esimerkiksi Ruotsin tai Norjan valvontaelinten vuosikertomuksista, mutta kovinkaan yksityiskohtaisia huomioita tiedustelutoiminnasta siitä ei ole löydettävissä. Tämän taustalla lienee kuitenkin se, että kyseessä oli ensimmäisen vuoden vuosikertomus.<sup>81</sup>

---

Abstract in English

KNOWLEDGE, POWER AND INTELLIGENCE OVERSIGHT – EVALUATING THE FINNISH INTELLIGENCE OMBUDSMAN

The aim of this article is to study the form and function of intelligence oversight instruments, with special focus placed on the Finnish intelligence ombudsman. For this purpose, the concepts of power and knowledge/information have been selected as the main avenues for approaching the requirements of an effective intelligence oversight system. By using this approach, the article identifies two important factors in assessing an intelligence oversight instrument, access to information and expertise, and then applies these factors to evaluate the intelligence ombudsman. The main purpose of this article is to lay down guidelines for evaluating the effectiveness of the intelligence ombudsman's oversight in the future.

Asiasanat: intelligence, oversight, intelligence ombudsman, access to information, surveillance

---

## Lähteet

### KIRJALLISUUS

Aftergood, Steven, Government secrecy and knowledge production: a survey of some general issues. Teoksessa Judith Reppy (toim.): *Secrecy and knowledge production*, s. 17–29. Cornell University 1999.

79 Ottawan periaatteet, kohta 9.3.3; McGruddy 2013, s. 235–236. McGruddyn mainitseman valvontaelimen laadun takeet mukailevat Ottawan periaatteissa mainittuja seikkoja, mutta hän nostaa esiin myös valvontaelimen henkilöstön tärkeyden.

80 Oikeusministeriö 2016, s. 36.

81 Valtuutettu (2020, s. 4) on todennut vuosikertomuksessa, että hän on tietoisesti sisällyttänyt siihen yleisluonteista tiedustelutoiminnan ja tiedustelun valvonnan lähtökohtien käsittelyä.



- Aldrich, Richard J. – Richterova, Daniela, Ambient accountability: intelligence services in Europe and the decline of state secrecy. *West European Politics* 2018. Vol. 41 No. 4, s. 1003–1024.
- Berry, Rodney M., *Intelligence Whistleblower Protections: In Brief*. Washington DC: Congressional Research Service 2014.
- Born, Hans – Leigh, Ian – Wills, Aidan, *Making International Intelligence Cooperation Accountable*. Norwegian Parliamentary Intelligence Committee on Intelligence and Security Services, DCAF 2015.
- Dietrich, Jan-Hendrik, *Of Toothless Windbags, Blind Guardians and Blunt Swords: The Ongoing Controversy about the Reform of Intelligence Services Oversight in Germany*. *Intelligence and National Security* 2016. Vol. 31 No. 3, s. 397–415.
- EOS-utvalget, 31.3.2020. Årsmelding 2019, dokument 7:1.
- Euroopan unionin perusoikeusvirasto, *Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU. Volume II: field perspectives and legal update*. 2017.
- Forcese, Craig, *Intelligence Agencies and International Law*. *Virginia Law Review* 2016. Vol. 102, s. 67–84.
- Gill, Peter, *Evaluating intelligence oversight committees: The UK Intelligence and Security Committee and the ‘war on terror’*. *Intelligence and National Security* 2007. Vol. 22 No. 1, s. 14–37.
- Hautamäki, Veli-Pekka, *Turvallisuuspoliisin parlamentaarinen valvonta: oikeusvertaileva taustaselvitys. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2007:16*.
- Hijzen, Constant, *More than a ritual dance. The Dutch practice of parliamentary oversight and control of the intelligence community*. *Security and Human Rights* 2013. Vol. 24, s. 227–238.
- HaVL 36/2018 vp. *Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta*.
- HE 309/1993 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta*.
- HE 1/1998 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi*.
- HE 199/2017 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta*.
- HE 199/2017 vp LaV 01.03.2018 asianajaja Markku Fredman, Suomen Asianajajaliitto. *Asiantuntijalausunto*.
- HE 199/2017 vp PuV 13.03.2018 Suomen tuomariliitto ry. *Asiantuntijalausunto*.
- HE 199/2017 vp HaV 24.10.2018 eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia. *Asiantuntijalausunto*.
- HE 199/2017 vp HaV 26.10.2018 professori Sakari Melander. *Asiantuntijalausunto*.
- HE 199/2017 vp PeV 09.11.2018 professori Jukka Viljanen. *Asiantuntijalausunto*.
- HE 199/2017 vp PeV 16.11.2018 professori Olli Mäenpää. *Asiantuntijalausunto*.
- HE 199/2017 vp PeV 20.11.2018 professori Juha Lavapuro. *Asiantuntijalausunto*.
- HE 199/2017 vp PeV 20.11.2018 professori Tuomas Ojanen. *Asiantuntijalausunto*.
- HE 199/2017 vp PeV 22.11.2018 professori Martin Scheinin. *Asiantuntijalausunto*.
- HE 202/2017 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi*.
- HE 203/2017 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi*.
- Herman, Michael, *11 September: Legitimizing Intelligence?* *International Relations* 2002. Vol. 16 No. 2, s. 227–241.
- Ihmisoikeusvaltuutettu (Council of Europe, Commissioner for Human Rights issue paper). *Democratic and effective oversight of national security services*. 2015.
- Jaatinen, Tanja, *Muokkaako avoin data kansallista julkisuusperiaatetta? Viestintäoikeus nyt – viestintäoikeuden vuosikirja 2014*, s. 17–49.
- Jonkka, Jaakko, *Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta. Sisäasiainministeriön julkaisuja 48/2004*.

- Jonkka, Jaakko, Oikeuskansleri tuomioistuinten valvojana. Teoksessa Erkki Havansi – Risto Koulu – Heidi Lindfors (toim.): Oikeudenkäyntejä ja tuomioistuimia: Juhlakirja Juha Lappalainen 60 vuotta. Edita 2007, s. 167–198.
- LaVL 27/2018 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta.
- Lindstedt, Jukka, Turvallisuus, kontrollipolitiikka ja laillisuusvalvonta. Lakimies 7–8/2007, s. 1006–1037.
- Lohse, Mikael – Viitanen, Marko, Johdatus tiedusteluun. Alma Talent 2019.
- Lustgarten, Laurence – Leigh, Ian, In From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy. Clarendon Press 1994.
- Lysne II-utvalget, Digitalt grenseforsvar. 2016.
- McGruddy, Janine, Multilateral Intelligence Collaboration and International Oversight. Journal of Strategic Security 2013. Vol. 6 No. 3, s. 214–220.
- Mäenpää, Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 3. painos. Edita 2008.
- Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. 2. uud. p. Alma Talent, Helsinki 2018.
- Neuvonen, Riku, Piliinpuhaltajien asema Suomessa. Viestinnän muuttuva sääntely – viestintäoikeuden vuosikirja 2016, s. 241–254.
- Oikeusministeriö, Luottamuksellisen viestin salaisuus: perustuslakisääntelyn tarkistaminen. Mietintöjä ja lausuntoja 41/2016.
- Oikeusministeriö, Tiedustelutoiminnan valvonta, työryhmän mietintö. Mietintöjä ja lausuntoja 18/2017.
- Ottawan periaatteet (Ottawa Principles on Anti-Terrorism and Human Rights). 8.2.2007.
- PeVM 9/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta.
- Puolustusministeriö, Laillisuusvalvonta puolustusministeriössä ja puolustusministeriön hallinnonalalla, puolustusministeriön laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmän selvitys. 2010.
- PuVL 8/2018 vp. Puolustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta.
- Radsan, A. John, The Unresolved Equation of Espionage and International Law. Michigan Journal of International Law 2007. Vol. 28 No. 3, s. 595–623.
- Scheinin, Martin, Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa: valtiosääntöoikeudellinen tutkimus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtiosisäisestä voimassaolosta sekä ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien sovellettavuudesta Suomen oikeusjärjestyksessä. Suomalainen lakimiesyhdistys 1991.
- Scheinin, Martin, United Nations General Assembly report (A/HRC/14/46) of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism. 17.5.2010.
- Sepper, Elizabeth, Democracy, Human Rights, and Intelligence Sharing. Texas International Law Journal 2010. Vol. 46, s. 151–207.
- Tiedusteluvalvontavaltuutettu, 20.5.2020. Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2019.
- TrVL 2/2018 vp. Tarkastusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta.
- Tshwanen periaatteet (Global Principles on National Security and the Right to Information. 12.6.2013.
- Venetsian komissio, 11.6.2007. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Report on the Democratic Oversight of the Security Services.
- Venetsian komissio, 15.12.2015. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Report on the Democratic Oversight of Signals Intelligence Agencies.
- Warner, Michael, Fragile and Provocative: Notes on Secrecy and Intelligence. Intelligence and National Security 2012. Vol. 27 No. 2, s. 223–240.

Wills, Aidan, Understanding Intelligence Oversight. DCAF 2010.

Wills, Aidan – Vermeulen, Mathias, Justice, Freedom and Security Policy department C: parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union. 2011.

OIKEUSKÄYTÄNTÖ

Guja v. Moldova, 12.2.2008.

Asia C-362/14 Maximilian Schrems v. Data Protection Commissioner, 6.10.2015.

Asia C-311/18 Data Protection Commissioner v. Facebook Ireland, 16.7.2020.

# More Than Just Blind Guardians?: A Legal Analysis of Finnish Parliamentary Oversight of Intelligence

Joonas Widlund\*

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>Introduction .....</b>   | <b>66</b> |
| <b>2</b> | <b>Parliamentary Oversight of Intelligence and the Rule of Law .....</b>      | <b>67</b> |
| <b>3</b> | <b>Analysis of the Qualities of the Intelligence Oversight Committee</b>      | <b>68</b> |
|          | 3.1 Form .....  | 71        |
|          | 3.2 Mandate .....   | 74        |
|          | 3.3 Membership .....  | 79        |
|          | 3.4 Resources .....   | 83        |
|          | 3.5 Access to Information .....   | 84        |
|          | 3.6 Reporting Practices .....   | 87        |
| <b>4</b> | <b>The Finnish Intelligence Oversight Committee – A Blind Guardian? .....</b> | <b>89</b> |

---

\* Joonas Widlund, M.Sc. (Admin.), doctoral student, University of Vaasa. Email: [joonas.widlund@uwasa.fi](mailto:joonas.widlund@uwasa.fi).

## 1 Introduction

Most oversight systems of intelligence in Western democracies include some form of parliamentary oversight. However, there are various ways to organise parliamentary oversight of intelligence, and differences arise between the national solutions of countries even when they share a common basis of democracy, rule of law, and human rights.

Parliamentary oversight plays an important role in safeguarding democracy when it comes to intelligence oversight. Effective and credible oversight of intelligence is vital for controlling the risks to democratic governance that are inherent in intelligence. The role of oversight bodies ties into the principles of rule of law and democracy, as well as the legal safeguards of the individual and the compliance of the intelligence services to national policy.<sup>1</sup> The case law of the European Court of Human Rights (ECtHR) highlights this sentiment.<sup>2</sup> Parliamentary oversight often complements external legality oversight, adding democratic accountability and credibility to the oversight system.<sup>3</sup> Parliamentary oversight is meant to prevent political abuse of intelligence powers, protect basic and human rights and rule of law, and to promote the appropriate use of public funds.

The purpose of this paper is to examine the role and form of parliamentary oversight of intelligence in Finland. This analysis is structured on the six principal qualities of an intelligence oversight committee presented by *Peter Gill*, focusing on the form, mandate, membership, resources, access to information and reporting practices of the Intelligence Oversight Committee (IOC) of the Finnish Parliament.<sup>4</sup> The core question the paper seeks to answer is whether the IOC constitutes a mere ‘blind guardian’ or a ‘toothless windbag’ – monikers that have been ascribed to parliamentary oversight bodies in past public discourse in Germany – or if the committee has been provided the means to carry out meaningful oversight duties effectively.<sup>5</sup> The question is linked to the matter of the mandate and the role that the legislator has intended for the IOC

<sup>1</sup> N Wegge, ‘Intelligence Oversight and the Security of the State’ (2017) 30(4) *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 691, 696.

<sup>2</sup> E.g. *Roman Zakharov v. Russia* 47143/06 (2015) § 283; *Szabó and Vissy v. Hungary* 37138/14 (2016) § 82. The ECtHR has emphasised the parliament’s role in enabling public scrutiny of not just the activities of the intelligence services, but also of their overseers. See also Tiedonhankintalakityöryhmä, *Guidelines for developing Finnish legislation on conducting intelligence: a report of the Working Group* (Ministry of Defence 2015) 69.

<sup>3</sup> M Lohse and M Viitanen, *Johdatus tiedusteluun* (Talentum 2019) 204, 206; Tiedustelun parlamentaarinen valvonta -työryhmä, *Report of the working group for the parliamentary oversight of intelligence* (The Parliamentary Office 2017) 34.

<sup>4</sup> See P Gill, ‘Evaluating intelligence oversight committees: The UK intelligence and security committee and the ‘war on terror’’ (2007) 22(1) *Intelligence and National Security* 16–18.

<sup>5</sup> C Gusy, ‘Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat’ (2008) 41(2) *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 38–39 (“Die parlamentarischen Kontrollinstanzen sind nicht nur blinde Wächter, sie sind auch Wächter ohne Schwert”); M Sattar, ‘Kontrolle der Geheimdienste: Mächtige Schweiger, zahnlose Schwätzer’ (2013) *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. See also JH Dietrich, ‘Of Toothless Windbags, Blind Guardians and Blunt Swords: The Ongoing Controversy about the Reform of Intelligence Services Oversight in Germany’ (2016) 31(3) *Intelligence and National Security*.

to fulfil. Comparative observations are sought from an examination of the oversight systems of other Nordic countries – Sweden, Norway, and Denmark – as well as Germany. These observations are used to complement the analysis of the Finnish system. The scope of the paper is narrowed to parliamentary oversight and the other parts of the oversight system are purposefully excluded from the analysis. The paper also seeks to explore potential *de lege ferenda* options for improving Finnish parliamentary oversight of intelligence in the future.

## 2 Parliamentary Oversight of Intelligence and the Rule of Law

The Intelligence Oversight Committee was established in 2019 by an amendment to the Parliament's Rules of Procedures (*eduskunnan työjärjestys*, 40/2000, amendment 123/2018). The amendment was a part of the comprehensive intelligence legislation package that was the first of its kind in Finland.<sup>6</sup> The new intelligence legislation institutionalised intelligence by designating the Finnish Security and Intelligence Service (*Suojelupoliisi* or *Supo*, hereafter FSIS) as a civilian intelligence service and the Defence Command Intelligence Division and the Finnish Defence Intelligence Agency of the Finnish Defence Forces as military intelligence services. The legislation also established the new intelligence oversight system, consisting of both internal control and independent external oversight and review. In addition to the amendment to the Rules of Procedures, which added sections establishing the IOC, its composition, and its tasks to the Rules, the Act on the Oversight of Intelligence Gathering (*laki tiedustelun valvonnasta*, 121/2019, hereafter Intelligence Oversight Act), contains key legislation on the external oversight of intelligence. The sections of the Intelligence Oversight Act primarily regulate the role and responsibilities of the Intelligence Ombudsman – the other primary external oversight body – but it also touches on matters highly relevant to the IOC, particularly when it comes to the cooperation between the Ombudsman and the committee.

Liberal democratic government is based on rule of law, transparency, openness and accountability, and in most of the Western democracies – Finland included – rule of law has become rooted in the core values of society. Intelligence, however, requires secrecy in order to function. Applying the notion expressed by *Ott*, intelligence is rather bound to rule of survival and success than to rule of law.<sup>7</sup> This is why effective oversight is so integral in the process of

<sup>6</sup> The fundamental necessity of the intelligence legislation was based in the changing security environment of Finland, particularly external security. Improved intelligence capabilities were viewed to be vital in developing the Finnish cybersecurity capacity and in increasing the Finnish authorities' ability to respond to the new kinds of threats towards national security, such as hybrid warfare, cyber threats, and evolving international terrorism. For many of these novel types of threats, the ability to recognise them in advance is key to repelling them or minimizing the damage they can cause. See A Peltari, 'Comment to the Defence Committee on GP 198/2017 vp, GP 199/2017 vp, GP 202/2017 vp, and GP 203/2017 vp' (2018) 1–2; M Lehto, 'Comment to the Defence Committee on GP 198/2017 vp, GP 199/2017 vp, GP 202/2017 vp, and GP 203/2017 vp' (2018).

<sup>7</sup> M C Ott, 'Partisanship and the Decline of Intelligence Oversight' (2003) 16(1) *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 71; L Hutton, 'Overseeing Information

allowing intelligence and liberal democracy to coexist. Oversight bodies play a vital role in protecting the rule of law, other constitutional principles and human rights while ensuring the effectiveness and efficacy of the intelligence services.<sup>8</sup>

The distinction between lawfulness and the rule of law is an important one in the context of intelligence. *Austin* has highlighted this distinction with her concept of *lawful* illegality. According to this concept, intelligence activity can be legal in a narrow sense of following the letter of the law while still violating the rule of law. This is because rule of law is more than simple legality. Rule of law has to have the power to set constraints to executive power and to guide decisions and activities.<sup>9</sup> While the task of legality oversight of intelligence is designated to the Intelligence Ombudsman in Finland, the concept of lawful illegality and the understanding of the concept of the rule of law both illuminate the importance of the role of the IOC as a parliamentary intelligence oversight body. Not only does the committee introduce transparency through public scrutiny into the oversight system, as a parliamentary body it possesses the institutional requirements to set constraints on and advise on the use of executive power. The analysis of the six primary qualities of the IOC in this paper aims to examine how well-equipped the committee is to carry out this task in practice.

Finland has a unicameral parliamentary system, which means that the separation between the executive and the parliament is less distinct than in bicameral or presidential systems. In a unicameral system, while the parliament holds the power of the purse – controlling the public funds allocated to the intelligence services – the parliament’s legislative and budgetary powers are potentially weaker than in the other types of parliamentary systems.<sup>10</sup> Aside from legislative and budgetary control, a third mean available for a parliament to hold the government or individual ministers responsible for their direction of the intelligence services is a vote of confidence.<sup>11</sup>

### 3 Analysis of the Qualities of the Intelligence Oversight Committee

The IOC has been in operation since 2019, and thus it would still be too early to begin drawing conclusions from the practice of the committee. No notable intelligence scandals, abuses of intelligence powers or other such issues have emerged during the few years the IOC has been active. The documents – mainly the minutes – produced by the committee offer a useful glimpse into its activities

---

Collection’ in H Born and A Wills (eds.), *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit* (DCAF 2012); H Born, ‘Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices’ (2004) 3(4) *Connections* 4.

<sup>8</sup> H Born and G Geisler Mesevage, ‘Introducing Intelligence Oversight’ in H Born and A Wills (eds.), *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit* (DCAF 2012) 17; N Wege (n 1) 691.

<sup>9</sup> L M Austin, ‘Surveillance and the Rule of Law’ (2015) 13(2) *Surveillance and Society* 295.

<sup>10</sup> A Defty, ‘From committees of parliamentarians to parliamentary committees: comparing intelligence oversight reform in Australia, Canada, New Zealand and the UK’ (2020) 35(3) *Intelligence and National Security* 373.

<sup>11</sup> M Caparini, ‘Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States’ in M Caparini and H Born (eds.), *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants* (Routledge 2016) 13.

during the first years of its existence. The IOC has kept up a schedule of fairly regular meetings, and the matters discussed in the meetings have commonly included current issues in civilian and military intelligence as well as discussions and expert hearings about the annual report of the Intelligence Ombudsman as well as other reports touching on issues relevant to the committee.<sup>12</sup> However, detailed evaluations concerning the activities of the IOC in practice are difficult to formulate due to the general nature of the public minutes and the classified status of many of the appendices to the minutes.

While there is a relative lack of substantial, publicly available material about the activities of the IOC, it is possible to analyse the IOC as a parliamentary oversight committee based on the capabilities the law provides it and the expectations the oversight system places on the committee. The six qualities this analysis examines are the form, the mandate, the membership, the resources, the access to information, and reporting practices of the committee. Comparisons to the four chosen international counterparts from Germany, Sweden, Norway, and Denmark will provide helpful and illuminating context for the evaluation of the qualities of the Finnish IOC.

The German system appears to focus heavily on parliamentary oversight, as the oversight system features three committees: the Parliamentary Control Panel (*Parlamentarische Kontrollgremium*, PKGr), The G10 Commission, and the Confidential Committee (*Vertrauensgremium*) of the Bundestag.<sup>13</sup> For the purposes of this analysis, the closest equivalent to the Finnish IOC of these permanent oversight instruments would be the Parliamentary Control Panel.

The Swedish system, like the German one, features a more varied field of permanent oversight instruments compared to the Finnish system. Another interesting difference between the Swedish and Finnish systems is that while a similar divide between internal (control) and external oversight can be observed, the Swedish oversight system draws a stronger distinction between civilian intelligence (Swedish Security Service, *Säkerhetspolisen*) and military intelligence (the National Defence Radio Establishment, *Försvarets Radioanstalt*, FRA, and the Military Intelligence and Security Service, *Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten*, MUST). The non-parliamentary committee SIN (Commission on Security and Integrity Protection, *Säkerhets- och Integritetsskyddsämnden*) oversees the intelligence activities of the Security Service along with crime-based secret surveillance measures used by different crime-fighting organisations. Another non-parliamentary committee, SIUN (Defence Intelligence Inspection, *Statens Inspektion för*

<sup>12</sup> According to 35 § of the Rules of Procedures, the meeting schedule of the committees of the Parliament is to be determined by their workload. The IOC had 14 official committee meetings in 2019, 19 in 2020, 33 in 2021, and 25 in 2022.

<sup>13</sup> These three committees have distinct mandates that outline their tasks within the oversight system. The G10 Commission also differs from the other two in the fact that it is a non-parliamentary committee, and its mandate resembles more that of a legality oversight body than a pure parliamentary oversight body. Purely legality-oriented oversight is also carried out by the Federal Commissioner for Data Protection and Freedom of Information. See H De With and E Kathmann, 'Parliamentary and specialised oversight of security and intelligence agencies in Germany', in Annex A: Country Case Studies of A Wills and M Vermeulen, *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union* (European Parliament, Directorate General for Internal Policies 2011) 218.



*Försvarsunderrättelseverksamheten*), oversees the signals intelligence activities of the FRA.<sup>14</sup> Both of these non-parliamentary committees focus on legality oversight, so they can be called comparable to the Finnish Intelligence Ombudsman rather than the IOC. Parliamentary oversight is carried out by two parliamentary select committees of the Riksdag: Committee on Justice (*Justitieutskottet*) and the Committee on the Constitution (*Konstitutionsutskottet*).<sup>15</sup> The comparative analysis in this paper focuses on the Committee on Justice.

The oversight system in Denmark is reminiscent of the Finnish model in regards to divisions between internal and external oversight as well as between external legality and parliamentary oversight. The Parliamentary Control Committee (*Kontroludvalget*) is the closest comparable instrument to the IOC in the Danish system.<sup>16</sup>

The intelligence oversight system of Norway stands out the most in this collection of five countries. The Norwegian system does not include a clear distinction between parliamentary and legality oversight. The chief external oversight instrument, the EOS Committee (*Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste, EOS-utvalget*), features elements of both types of oversight in its mandate and activities.<sup>17</sup> Certain similarities can be spotted between the G10 Commission in Germany and the EOS Committee in that both of them are non-parliamentary committees with strong ties to their national parliament, with both essentially falling into the model of indirect parliamentary involvement.<sup>18</sup> There are, however, a few notable differences. Besides the hybrid oversight nature of the EOS Committee, sitting members of the parliament cannot become members, which reinforces the expert nature of the committee.

---

<sup>14</sup> I Cameron, 'Parliamentary and specialised oversight of security and intelligence agencies in Sweden', in Annex A: Country Case Studies of A Wills and M Vermeulen, *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union* (European Parliament, Directorate General for Internal Policies 2011).

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> See S Andersen, ME Hansen and PHJ Davies, 'Oversight and governance of the Danish intelligence community' (2022) 37(2) *Intelligence and National Security* 245–246.

<sup>17</sup> See F Sejersted, 'Intelligence and Accountability in a State without Enemies: The Case of Norway' in H Born, LK Johnson and I Leigh (eds.), *Who's Watching the Spies: Establishing Intelligence Service Accountability* (Potomac Books 2005).

<sup>18</sup> I Leigh, 'The accountability of security and intelligence agencies' in LK Johnson (ed.), *Handbook of Intelligence Studies* (Routledge 2007) 74. Leigh has formulated three basic options for parliamentary oversight: direct involvement, indirect involvement and a combined approach. Direct involvement features a committee with sitting parliamentarians. Indirect involvement can be carried out with a non-parliamentary committee of experts that reports to the parliament. The combined option means a system that features both a non-parliamentary (expert) committee and a parliamentary committee. In the combined option, the expert committee will usually have a mandate that features a focus on legality oversight, as is the case for example with the German G10 Commission.

### 3.1 Form

Parliamentary oversight body can be a general committee with a broad mandate or a specialised committee that focuses solely on overseeing the intelligence community (IC).<sup>19</sup> Farson has identified five different types of parliamentary committees: committee out of the secrecy loop, statutory committee of parliamentarians, permanent statutory parliamentary committee, special statutory review committee, and blended committees and systems. The Finnish IOC is a permanent statutory parliamentary committee, and as such, its members are appointed by political parties and the committee can draw on parliamentary resources. Permanent statutory parliamentary committees do not require the good will of the executive to operate as they are independent oversight bodies with their own staff and own premises. In general, committees like this possess broader powers and privileges compared to committees of parliamentarians due to their access to parliamentary resources and authority.<sup>20</sup> The IOC's permanence is established by legislation, or more specifically the Rules of Procedures.

Prior to the enactment of the intelligence legislation, none of the committees of the Finnish parliament specialised in the oversight of intelligence.<sup>21</sup> Instead, the oversight of intelligence matters was divided among several committees, particularly to those committees dealing with matters related to national security and foreign relations. In addition, the highest legality overseers, the Chancellor of Justice and the Parliamentary Ombudsman of Finland, took part in intelligence oversight as a part of their general duties.<sup>22</sup> The FSIS was under the supervision of the National Police Board. No parliamentary body had a specific task to oversee the FSIS, and the oversight was based solely on the parliamentary committees' general right to receive information (Constitution of Finland (CoF) 47 §).<sup>23</sup>

As a part of its designated areas of responsibility, the Administrative Committee is the primary committee of internal security matters in the Finnish Parliament. The Administrative Committee handles various national security -related matters, such as organisational mandates, operating conditions and legislation related to internal security and national security, excluding the military dimension of these issues, which falls within the authority of the Defence Committee. As such, the FSIS and its activities fell under the Administrative Committee's jurisdiction, and continues to do so even after the

<sup>19</sup> H Born and G Geisler-Mesevage (n 8) 11–12.

<sup>20</sup> S Farson, 'Establishing Effective Intelligence Oversight Systems' in H Born and A Wills (eds.), *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit* (DCAF 2012) 30–32. See also I Leigh, 'The accountability of security and intelligence agencies' (n 18) 74.

<sup>21</sup> Here, the term intelligence encompasses both crime-based intelligence as well as national security -focused, threat-based strategic intelligence. Before the enactment of the intelligence legislation, the lack of a legal basis heavily constrained the strategic intelligence dimension in Finland (see note 6).

<sup>22</sup> GP 198/2017 vp, 10–11.

<sup>23</sup> OJ Teirilä and HJ Nykänen, 'The Public Dimension of Intelligence Culture: The Search for Support and Legitimacy' (2016) 29(2) *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 283–284.

enactment of the intelligence legislation and the FSIS' transformation into a civilian intelligence agency. The same is true for the Defence committee and the military intelligence agencies. The Foreign Affairs Committee and the Constitutional Law Committee also have special interests related to intelligence due to the connections intelligence has to foreign policy and constitutional law. However, when it comes to oversight, a committee with a broad, general mandate – like the four mentioned here – would not be able to function as the sort of active oversight body compatible with the democratic and rule of law requirements of parliamentary intelligence oversight.<sup>24</sup>

In the planning of parliamentary intelligence oversight in Finland, the goal was to have a simple solution from an administrative point of view. This essentially ruled out the option of creating an entirely new organ within the parliamentary system. The decision to utilise the existing committee system of the Finnish Parliament left two options available: giving the oversight task to a pre-existing parliamentary committee or creating a new committee specialising in intelligence oversight. The former option would have led to a similar arrangement to Sweden's, where the Committee on Justice is a standard permanent committee of the Riksdag, tasked with overseeing intelligence along with the Constitutional Committee. To ascertain the credibility and effectiveness of oversight, it was determined that creating a new specialised oversight committee (the IOC) was preferable to the alternative of adding the oversight role to the workload of one of the pre-existing committees. From the point of view of Finnish democracy, it was important that the members of the new committee were members of parliament and that the different parliamentary groups received representation in the IOC.<sup>25</sup>

The decision to include the legal basis of the mandate of the IOC mainly in the Rules of Procedures instead of a definite statute warrants attention. The Rules possess a statute-like status in the legal system, but despite having many qualities comparable to actual statutes, the Rules are meant for the organisation of the internal affairs of the parliament. The IOC's mandate, however, extends outside the parliament due to its task to oversee the IC.<sup>26</sup> The legal basis of the IOC is also divided to a degree between the Rules and the Intelligence Oversight Act, the latter of which is a regular statute. While the greater part of the legal basis of the IOC is located within the Rules, the Intelligence Oversight Act possesses one key element: the committee's right to receive information. This divided legal basis reflects the inherent duality of the IOC's nature as a parliamentary committee and as an intelligence oversight body. In doing so, it also accentuates the nearly unique trait of the IOC among the committees of the Finnish Parliament; the fact that its duties extend outside the internal realm of the

---

<sup>24</sup> HaVM 36/2018 vp, 41–42.

<sup>25</sup> M Lohse and M Viitanen (n 3) 206–207. The creation of a specialised intelligence oversight committee is in line with the common tendency in European nations. See Council of Europe Commissioner for Human Rights, *Democratic and effective oversight of national security services: issue paper* (Council of Europe 2015) 42.

<sup>26</sup> VP Viljanen, 'Comment to the Constitutional Law Committee on PNE 1/2018 vp' (2018) 2–3.

Parliament. Only the Audit Committee has a similar type of mandate that allows the committee activities to reach outside the Parliament.<sup>27</sup>

For comparison, the PKGr in Germany was originally an informal oversight panel, but the Parliamentary Scrutiny of Federal Intelligence Activities Act (*Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes*, PKGrG) of 1978 established a legal basis for the panel. The legal basis was further reinforced in 2009, when a constitutional amendment added a basis for the Panel's activities in constitutional law (45d of the Basic Law, *Grundgesetz*, GG). The Danish Control Committee and the Norwegian EOS Committee also possess a clear basis in law. Denmark's Parliamentary Control Committee was established in 1988 by *Lov nr 378 af 06/07/1988, Lov om etablering af et udvalg om forsvarrets og politiets efterretningstjenester* (Act on the Establishment of a Committee on Military and Police Intelligence Services), which was amended in 2013. The EOS Committee – a hybrid legality/parliamentary oversight body in the form of a non-parliamentary committee – was established in 1995 with *Lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste* (Act on the Oversight of Intelligence, Surveillance and Security Services) (EOS-kontrolloven). While the EOS-Commission is a non-parliamentary expert committee, it is appointed by the Norwegian Parliament (*Storting*) and its composition reflects the power relations of the Norwegian parliament.<sup>28</sup> Because of this, the EOS Committee is still closely linked to the parliament and the political realm. For example, according to § 1 of the EOS-kontrolloven, the parliamentary plenary session can order the committee to carry out a precisely defined investigation into a matter within its jurisdiction.

Another unique trait that separates IOC from the other Finnish parliamentary committees regards the publicity of documents. Openness and public access to information and documents of public authorities and actors are important principles of democratic governance in Finland.<sup>29</sup> CoF 50 § establishes the public nature of parliamentary activity, and CoF 50.2 § establishes that the minutes and other such documents of parliamentary committees are to be available to the public. The section includes a possibility for exception on the grounds that a committee sees a compelling reason to withhold a document from public access. The Rules of Procedures add further detail to this matter with 43 a §, where the handprints of the intelligence legislation can be spotted in the addition of compromising national security to the list of justified reasons to declare a committee document classified.<sup>30</sup> For the IOC specifically, 43 b § of the Rules details the confidentiality of the documents of the IOC and gives the committee the power to decide whether to make a document public or not. This turns the usual approach to the openness of committee documents on its head: instead of openness being the rule, in the case of the IOC it must be clear that

<sup>27</sup> M Hidén, 'Comment to the Constitutional Law Committee on PNE 1/2018 vp' (2018) 1.

<sup>28</sup> F Sejersted (n 17) 124–132; I Leigh, 'The accountability of security and intelligence agencies' (n 18) 72.

<sup>29</sup> For a general description of the principle of openness and publicity of public documents in Finland, see O Mäenpää, *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet* (3rd ed., Edita 2008) 82–84.

<sup>30</sup> See PNE 1/2018 vp, 28.

making a document public would not cause significant harm to either Finland's international relations or to national security.

Furthermore, 43 c § of the Rules of Procedures binds the members of the IOC and its staff to an obligation of confidentiality. Additionally, the section prohibits the use of classified information for one's own or another's benefit or for another's detriment. The section also contains a reference to the Criminal Code of Finland (39/1889) as it pertains to breaching the obligation of confidentiality. The Criminal Code sections referred to are secrecy offence (chapter 38 1 §) and secrecy violation (chapter 38 2 §).

The division of duties between the IOC and the two branch committees, the Administrative Committee and the Defence Committee, is arranged in a way that allows the IOC focuses on intelligence oversight. The Administrative and Defence Committees are responsible for monitoring the operating conditions and resources of the intelligence agencies as well as the functionality of the intelligence legislation. The Foreign Affairs Committee and the Constitutional Law Committee also continue monitoring intelligence in a general manner as it pertains to their fields. There are some overlapping oversight and monitoring interests between the five committees involved in intelligence matters, and it is possible some practical challenges will arise from these intersections. There is precedence for these kinds of instances in other fields between the Audit Committee and other parliamentary committees. In the view of the Administrative Committee, however, these challenges had not been serious or common enough to warrant serious concern. Conversely, any kind of cooperation between the five committees involved in intelligence oversight can help to increase the overall effectiveness of oversight.<sup>31</sup>

### 3.2 *Mandate*

The mandate of the oversight body shapes its role in the oversight system, and it determines the oversight body's duties, powers and available means to carrying out its oversight task. The mandate is also closely related to the matter of sufficient resources, which will be discussed separately later. Oversight on the strategic level usually features a more extensive mandate and a wider range and scale of powers, as the information handled on the strategic level rarely includes highly sensitive information typical to the operational level.<sup>32</sup>

The evaluation of the mandate in this paper expands beyond the scope of the strategic/operational-spectrum to the dimensions of the mandate. Determining the dimensions of the mandate involves asking how many organisations is the oversight body overseeing and how many different kinds of oversight functions fall within the scope of the single oversight body? This paper applies the terms width and depth of the mandate to these dimensions, respectively.

The third and final evaluation relates to the first two and concerns the concept of the *trilemma*. In this context, trilemma refers to the fact that the mandate of an intelligence oversight body can realistically include only one or two of the

---

<sup>31</sup> HaVM 36/2018 vp, 42.

<sup>32</sup> V-P Hautamäki, *Turvallisuuspoliisin parlamentaarinen valvonta: oikeusvertaileva taustaselvitys* (Ministry of Justice 2007) 5.

three main oversight interests: effectiveness, efficiency, and legality/proportionality.<sup>33</sup> The concept of the trilemma helps to highlight the limits of the resources, time and expertise of a single oversight body. *Aidan Wills* has presented a model that complements the concept of the trilemma. His model proposes that parliamentary and expert oversight bodies of intelligence have four possible areas of focus: legality of operations and policy, effectiveness, administrative processes, and financial management.<sup>34</sup> Legality, effectiveness and efficiency (to which financial management corresponds) are the three oversight interests at the core of the trilemma, and administrative practices fall under both legality and effectiveness, depending on the chosen approach.

In the broad sense of the mandate, the oversight of the IOC appears to be focused on the strategic dimension of intelligence activities, avoiding the challenges that come with oversight that involves active operational details. In terms of the width, however, the mandate of the IOC is a broad one. It covers not only both civilian and military intelligence branches, but also the non-intelligence functions of the FSIS.<sup>35</sup> The Finnish IC is constituted by a small number of agencies, which does help contain the width of the oversight mandate. Like the IOC, the Control Panel (PKGrG § 1), the Control Committee (Lov nr. 378 § 1), and the EOS Committee (EOS-kontrolloven § 1) have mandates that include all the major civilian and military intelligence services. In Sweden, the Committee on Justice oversees only the Security Police, therefore excluding the signals/military intelligence service FRA as well as the MUST from its oversight mandate.<sup>36</sup>

The depth of the mandate is constituted by the oversight tasks of the committee. According to 31 b § of the Rules of Procedures, the IOC's oversight tasks include:

- overseeing the appropriateness of intelligence activity,
- monitoring and assessing the focus points of intelligence activity,

<sup>33</sup> P Gill, 'Of intelligence oversight and the challenge of surveillance corporatism' (2020) 35(7) *Intelligence and National Security* 974; M Cayford, W Pieters and C Hijzen, 'Plots, murders, and money: oversight bodies evaluating the effectiveness of surveillance technology' (2018) 33(7) *Intelligence and National Security* 1011–1012. The term and concept of the trilemma have their origin in the field of macroeconomics and the concept of the impossible trinity (see e.g. M Obstfeld, JC Shambaugh and AM Taylor, 'The Trilemma in History: Tradeoffs among Exchange Rates, Monetary Policies, and Capital Mobility' (2005) 87(3) *The Review of Economics and Statistics*). As Cayford and others (p. 1012) have noted, the term applies well to security and intelligence theory as well, even though the conceptual framework is different.

<sup>34</sup> A Wills, *Understanding Intelligence Oversight* (DCAF 2010) 38.

<sup>35</sup> Lohse and Viitanen have pointed out the possible asymmetry in the oversight of civilian and military intelligence. The FSIS duties were expanded as a consequence of it becoming a civilian intelligence service, but the majority of its security police duties remained intact. The need to extend the oversight mandate of the IOC to include all the activities of the FSIS stems from this dual role. However, although a similar dual role is possible within the context of military intelligence, especially in military counterintelligence, the mandate of neither the IOC nor the Ombudsman address this. See for more details, M Lohse and M Viitanen (n 3), 228–231. See also GP 203/2017 vp, 38; PuVL 6/2018 vp, 6; PuVL 8/2018 vp, 6; PeVM 9/2018 vp, 4–5; PeVM 10/1998 vp, 7.

<sup>36</sup> I Cameron (n 14) 278–279.

76 *Joonas Widlund: More Than Just Blind Guardians?*

- monitoring and supporting the realisation of basic and human rights in intelligence activities,
- preparing the Intelligence Ombudsman's annual report and other reports for the Parliament,
- processing the oversight observations of the Intelligence Ombudsman (see also 18.2 § of the Intelligence Oversight Act).

Additionally, the IOC can, on its own initiative, begin investigating an oversight issue within the committee's jurisdiction and write a report of the investigation to the plenary session of the Parliament, if the committee deems the issue significant enough to merit it. As per 6.4 § of the Act on the Oversight of Intelligence, the committee also has a significant role in appointing the Intelligence Ombudsman. Though the government appoints the Intelligence Ombudsman, the government must give the IOC an opportunity to comment on the selection before carrying it out. This helps to alleviate some of the concerns that may arise from the fact the government is in charge of appointing such a major intelligence overseer as the Ombudsman.<sup>37</sup> Expert oversight actors like the Ombudsman have not been elected democratically and because of this, they have very little democratic legitimacy on their own. Additionally, their oversight role might make them unable to comment publically on many of the issues they are tasked to handle. Involving the IOC in the appointment process adds democratic legitimacy to the Intelligence Ombudsman institution.<sup>38</sup>

The Director of the FSIS, *Antti Pelttari*, noted in his comment to the Defence Committee that the Finnish parliamentary system would not be compatible with a setting in which a parliamentary oversight committee carries out legality oversight tasks in individual cases. Pelttari stated that a parliamentary (political) body being involved in an oversight task requiring the ability to make legal evaluations and provide legal solutions would be highly detrimental for the realisation of legal safeguards. The risk of weaker legal safeguards would apply both to the individual and the intelligence authorities.<sup>39</sup> The decision to exclude legality oversight from the duties of the IOC could also be argued to shield the committee from an increased risk of politicisation. The risk of politicisation would be particularly present in a case in which the committee would need to evaluate the legality of intelligence activity targeting e.g. a prominent political figure. Additionally, tasks such as carrying out inspections in the premises of an intelligence agency can be seen more suitable for a politically independent overseer than for a parliamentary oversight body.

The national legislation grants both the PKGr and the EOS Committee the power to receive and investigate complaints from the public (PKGrG § 8 and EOS-kontrollöven § 5, respectively). This is a power that the IOC does not have, because in the Finnish system the power to receive and investigate complaints

<sup>37</sup> See GP 199/2017 vp, 65; PeVM 10/2018 vp, 10–11; PNE 1/2018 vp, 33–34; TiVM 1/2021 vp, 2–3; Tiedustelun parlamentaarinen valvonta -työryhmä (n 3) 23; M Lohse and M Viitanen (n 3) 210.

<sup>38</sup> Venice Commission, 'Report on the Democratic Oversight of the Security Services' (2007) 50; S Melander, 'Comment to the Constitutional Law Committee on PNE 1/2018 vp' (2018) 4–5.

<sup>39</sup> A Pelttari, 'Comment to the Defence Committee on GP 198/2017 vp, GP 199/2017 vp, GP 202/2017 vp, and GP 203/2017 vp' (2018) 6.

was designated to the Intelligence Ombudsman (Intelligence Oversight Act 11 §). However, the PKGr can additionally act as a whistleblower-mechanism for the members of the IC (PKGrG § 8). Considering the sensitive and secretive nature of intelligence work, clear and formal whistleblower-mechanisms for IC personnel are important and should be reinforced in Finland. Involving the external oversight bodies in a whistleblower-mechanism instead of just relying on internal channels serves to increase the legitimacy of the mechanism and, by extension, of the intelligence services themselves in the eyes of the public.

Another point of ambiguity in the Finnish oversight system is the oversight of efficiency. For example, the Committee on Justice oversees budgets and expenditure in addition to policy in Sweden.<sup>40</sup> In Germany and Denmark, special oversight bodies are tasked with the oversight of efficiency. The Confidential Committee deliberates and communicates the budgets of the intelligence services to the Budget Committee and oversees the execution of the budget. The Confidential Committee possesses investigative powers that are comparable to the PKGr in order to be able to carry out its oversight task.<sup>41</sup> In Denmark, the National Audit Office (*Rigsrevisionen*) and the government inform the Control Committee on the budget of the intelligence services (Lov nr. 378 § 4).<sup>42</sup>

In Finland, the National Security Unit of the Ministry of the Interior is responsible for the internal control of the civilian intelligence activities. The unit also oversees the performance guidance (efficiency oversight) of the FSIS (17 § of the Decree of the Ministry of the Interior on the Rules and Procedures of the Ministry (1078/2013), amended with decree 1456/2019). Additionally, the Ministry of the Interior reports on the performance targets of the FSIS on the state budget.<sup>43</sup> The question of oversight of efficiency is more unclear with military intelligence, which falls under the control of the Ministry of Defence. The lack of public information on the efficiency oversight of military intelligence is unsurprising, however, as military intelligence tends to operate behind an even stronger veil of secrecy than civilian intelligence.<sup>44</sup> This does emphasise the relevance of the question about the oversight of efficiency. The Ministry of the Interior reports to the Parliament on the spending of its various subdivisions, but the Parliament does not appear to have a direct mechanism to oversee the spending of the IC, as budgetary control does not fall within the IOC's mandate. Therefore, efficiency appears to be mostly internally controlled.<sup>45</sup> Organising the function of reviewing the financial propriety of the intelligence agencies is not a simple task due to the need to maintain necessary secrecy. A separate body like the Confidential Committee or an Auditor-General

<sup>40</sup> A Wills and M Vermeulen, *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union* (European Parliament, Directorate General for Internal Policies 2011) 95 (Table 1).

<sup>41</sup> H De With and E Kathmann (n 13) 225–226.

<sup>42</sup> S Andersen, ME Hansen and PHJ Davies (n 16) 245–246.

<sup>43</sup> GP 202/2017 vp, 34; M Lohse and M Viitanen (n 3) 64.

<sup>44</sup> M Lohse and M Viitanen (n 3), 6, 65.

<sup>45</sup> A decision to leave the oversight of efficiency, or efficacy, to the executive is also present in the Norwegian system. See F Sejersted (n 17) 125.



might be better suited for the task than a committee like the IOC.<sup>46</sup> Like with the Confidential Committee in Germany, any sort of auditing body would need to be able to inform the IOC and cooperate with it when necessary.

The oversight mode utilised by an oversight committee needs to be considered, perhaps especially so when dealing with the difficult task of intelligence oversight. A parliamentary oversight body tends to lean towards one of two oversight modes, so-called fire-alarm or police-patrol mode. Police-patrol oversight is centralised, active, and direct. An oversight body emphasising police-patrol oversight acts largely on its own initiative with the purpose of preventing intelligence failures. Conversely, fire-alarm oversight is less centralised, and leans towards a passive and indirect approach. An oversight body emphasising this model springs into action once a failure has been detected. Thus, an oversight body that focuses on fire-alarm oversight rarely acts on its own initiative by carrying out frequent inspections or actively monitoring the activities of the intelligence services. Instead, such an oversight body usually opts to wait and monitor its target activities with a broad scope until a more active and focused use of its oversight powers is prompted by an emerging failure or suspicion of wrongdoing.<sup>47</sup>

The parliament is, on its own, an inherently weak oversight body. In practice, the parliament has a limited access to information, and a limited timeframe to gain an understanding and a level of expertise in intelligence matters. The roles of parliamentarians are linked to election cycles and their work requires them to split their attention between multiple subject matters. Intelligence oversight is also not politically motivating work, as it is very labour-intensive and provides for no natural constituency outside the government.<sup>48</sup> With intelligence oversight, the fire-alarm mode appears to offer a smoother pattern of operations, particularly in the case of a committee of parliamentarians. The veil of secrecy of intelligence renders police-patrol oversight particularly laborious and demanding when it comes to time and expertise. These qualities do not match well with the practical weaknesses of parliamentary oversight.

The IOC, like many comparable parliamentary intelligence oversight bodies, leans clearly towards the fire-alarm type of oversight. A well-crafted oversight system should additionally include an expert oversight body more capable of carrying out effective oversight in the police-patrol mode. In the Finnish system, the role of the Intelligence Ombudsman fulfils this requirement, and the cooperative and supportive roles of the Intelligence Ombudsman and the IOC is intended to form a cohesive and effective external oversight system.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> I Leigh, 'The accountability of security and intelligence agencies' (n 18) 79.

<sup>47</sup> MD McGubbins and T Schwartz, 'Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols and Fire Alarms' (1984) 28(1) *American Journal of Political Science* 166. See also LK Johnson, 'A shock theory of congressional accountability for intelligence', in LK Johnson (ed.), *Handbook of Intelligence Studies* (Routledge 2007) 343–345.

<sup>48</sup> S Farson, 'Parliament and its servants: Their role in scrutinizing Canadian intelligence' (2000) 15(2) *Intelligence and National Security* 239–245.

<sup>49</sup> For a closer look at the mandate and tasks of the Intelligence Ombudsman, see J Widlund and J Paasonen, 'Tieto, valta ja tiedustelun valvonta: tiedusteluvalvontavaltuutetun arviointia' (2021) 50(2) *Oikeus*.

Looking through the lens of the trilemma, the mandate of the IOC focuses clearly on effectiveness based on its attention to policy and its task of monitoring the focus points of intelligence activity. The Intelligence Ombudsman is a clearly defined legality oversight body, but in terms of human rights and general appropriateness of intelligence activity, the IOC has the ability to exercise its mandate in the sense of broad-spectrum legality oversight. A focus on policy and effectiveness is common among the parliamentary oversight bodies. As Leigh has put it, “[p]arliamentarians are best employed in policy oversight rather than detective work”.<sup>50</sup> In light of the trilemma model, the mandate of the IOC does not appear “overloaded”.

### 3.3 Membership

Unlike other permanent committees of the Finnish Parliament that are formed quickly after each parliamentary election, the IOC is established only after the government has been formed. The reasoning behind this is based in the confidential nature of the IOC’s work and the expertise required of its members, as well as the fact that the IOC does not take part in preparing any urgent matters for the Parliament.<sup>51</sup> However, in the case the forming of the government is delayed significantly – most likely due to complicated government negotiations – 17 § of the Rules enables the Parliament, on a proposal by the Presidium, to establish the IOC before the formation of the government. This is an important failsafe mechanism, as prolonged interruptions to the parliamentary oversight of intelligence are to be avoided.<sup>52</sup>

The process through which members of the oversight committee are appointed is crucial in evaluating the independence and appropriateness of the oversight body. Sufficient distinction must be maintained between the external overseer and the executive. In the case of a committee like the IOC, this means having balanced representation of parliamentarians of both ruling and opposition parties. Ideally, the membership period should be long enough to enable the accumulation of expertise due to intelligence as a subject matter possessing a particularly long learning curve. With parliamentarians, the election cycle and results will naturally play a part in the committee membership, but otherwise it is not recommended to set too strict term limits for how long a member of parliament can be a member of the committee. Experience and expertise are highly valuable assets in intelligence oversight, which is to be remembered when weighing them against the risk of long-serving parliamentarians becoming co-opted by the IC.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> I Leigh, ‘More Closely Watching the Spies: Three Decades of Experiences’ in H Born, LK Johnson and I Leigh (eds.), *Who’s Watching the Spies: Establishing Intelligence Service Accountability* (Potomac Books 2005) 7.

<sup>51</sup> PeVM 10/2018 vp, 3; M Lohse and M Viitanen (n 3) 208; Tiedustelun parlamentaarinen valvonta -työryhmä (n 3) 25.

<sup>52</sup> PeVM 10/2018 vp, 3; VP Viljanen (n 26) 4.

<sup>53</sup> Caparini has used the term *adversary vs. advocacy issue* to describe the concept of finding a balanced approach for a parliamentary intelligence oversight body. See M Caparini, ‘Controlling and Overseeing Intelligence Services’ (n 11) 19–20

The legal basis of the IOC was added to 7 § of the Parliament's Rules of Procedures, and according to 8 § of the Rules, the IOC has eleven members and two deputy members. Committee membership count is regulated both by 35.2 § of the CoF and 8.1 § of the Rules, both setting the standard number of members for permanent specialised committees of the Parliament at seventeen members and nine deputy members. Aside from the Audit Committee, which also has eleven standard members but eleven deputy members, the other committees of the Finnish Parliament have between seventeen and twenty-one members. This means the IOC stands out from the rest of the committees due to its low member count. The member count of eleven is comparable to the PKGr, which has no fixed member count, as the Bundestag decides on the matter. In the recent years, the PKGr membership has fluctuated between nine to thirteen members.

The decision on the membership structure of the IOC included illuminating balancing between promoting democratic principles and protecting the secret nature of intelligence activities. Originally, it was planned that the IOC would not have any deputy members. However, this might have been inviable due to the constitutional requirement for deputy members set by CoF 35.2 §. The matter of deputy members ties into the purpose of having a limited member count: the small size of the committee was deemed necessary to ensure its ability to handle confidential information with minimal risk of leaks. Parliamentary intelligence oversight committees tend to be smaller than regular parliamentary committees, as the lower membership count limits the number of parliamentarians with access to highly sensitive intelligence information. At the same time, however, the small number of members makes it more difficult to create a wide-range of parliamentary representation within the committee.<sup>54</sup> The current composition of the committee, meaning the number of committee members and the arrangement of the committee leadership – the chairperson comes from a governing party and the vice-chairperson from an opposition party – was concluded to be the best attainable compromise between the conflicting interests in the matter.

A few constitutional experts supported a solution in which the IOC would have been a regular-sized committee. The main argument behind this was the need to ensure a wide representation of different parliamentary groups in the committee.<sup>55</sup> There was no clear consensus among the experts, however, as others saw it acceptable that the need for confidentiality outweighed the need for comprehensive representation in the committee.<sup>56</sup>

While the EOS Committee is a non-parliamentary committee and thus does not offer a direct comparison in the matter of membership practices to the IOC, the emphasis on maintaining institutional memory among the membership of the committee is a valuable detail to note. A member is appointed to a maximum term of five years, and a member can be reappointed once to a maximum service

---

<sup>54</sup> PeVM 10/2018 vp, 3–4; PNE 1/2018 vp, 31–32; Tiedustelun parlamentaarinen valvonta -työryhmä (n 3) 17–19; M Hidén (n 27) 2; M Lohse and M Viitanen (n 3) 207–208; A Defty (n 10) 374.

<sup>55</sup> M Scheinin, 'Comment to the Constitutional Law Committee on PNE 1/2018 vp' (2018) 3; J Viljanen, 'Comment to the Constitutional Law Committee on PNE 1/2018 vp' (2018) 4–6.

<sup>56</sup> M Hidén (n 27) 2. For example, in Denmark the Control Committee has only five members, with each of the five major parties represented.

term of ten years. In addition, no more than four members should be appointed at once, protecting a sense of continuity in the committee's oversight (EOS-kontrollöven § 3). As a further safeguard against being co-opted by the IC, no former member of the IC can serve in the committee.<sup>57</sup>

The issue of security vetting of parliamentarians in relation to intelligence oversight has not been controversial only in Finland. For example, the United States and the United Kingdom have rejected the notion of it based on maintaining the autonomy of the parliamentarians and the intelligence oversight body from the executive and the IC. Norway, on the other hand, has opted to utilise a form of vetting, but the presidium of the parliament has the decision-making authority based on the results of the process.<sup>58</sup> Both in Germany and Denmark, the members of the Control Panel and the Control Committee have access to classified information without a security clearance required.<sup>59</sup>

A security vetting model, in which the presidium or some other parliamentary organ makes the final decision based on the findings of an external organisation, such as a security or intelligence agency, is certainly preferable for allowing the external organisation the direct authority to decide on the suitability of a parliamentarian for a parliamentary role. This, however, does not completely remove the constitutional issue of the involvement of an organisation of the executive, particularly of the IC, in the process. This was the case with the initial proposal for the IOC security vetting in Finland.<sup>60</sup>

The original solution for the vetting of the members of the IOC included the FSIS having a central role in the vetting process due to its status as the main security service of the Finnish state. From the point of view of parliamentary autonomy, allowing the FSIS, or any other external organisation to evaluate or even merely comment on the suitability of an individual member of parliament for membership of this parliamentary committee would have constituted an encroachment of that constitutionally protected autonomy. The Parliament is the highest decision-making body and the representative of the people, as is indicated by CoF 2.1 §, and the constitutional status of a member of parliament, constituted by CoF 29 § and 30 §, assigns the parliamentarians independence and immunity from any intrusions into their ability to carry out their duties, bound only to the Constitution. Therefore, the notion of the FSIS – the intended subject of the IOC oversight – carrying out the security vetting of the members of the oversight committee did not align well with these democratically fundamental constitutional doctrines.<sup>61</sup>

Along with the constitutional problems relating to the autonomy of the Parliament, the proposed vetting solution would have also contained a problem regarding to the qualifications the vetting would have imposed on the members

<sup>57</sup> See F Sejersted (n 17) 126–128.

<sup>58</sup> H Born, 'Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices' (2004) 3(4) *Connections* 11.

<sup>59</sup> A Wills and M Vermeulen (n 40) 140 (Table 6).

<sup>60</sup> See T Ojanen, 'Comment to the Constitutional Law Committee on PNE 1/2018 vp' (2018) 1–4.

<sup>61</sup> PeVM 10/2018 vp, 4; T Ojanen (n 60) 1–4. Cf. PuVL 6/2018 vp, 7. In its statement, the Defence Committee did not find similar issue with the proposed vetting solution as the Constitutional Law Committee had.

of parliament considered for the membership of the IOC. The Constitution of Finland would not have recognised any such qualifications, and thus a constitutional amendment might have been required to implement the planned vetting system.<sup>62</sup> In light of the status and significance of the Finnish Constitution, the number of amendments are to be kept to a minimal amount and carried out only in cases of absolute necessity. The fact that a constitutional amendment was already required for the enactment of the intelligence legislation (CoF 10 §, the right to privacy), a solution requiring another amendment would have been problematic from a constitutional law point of view.<sup>63</sup> It is also worth remembering that one of the main advantages behind the concept of the IOC was it being a simple oversight solution that was easy to implement within the framework of the existing parliamentary system.

Several of the legal experts who commented on the proposed intelligence legislation voiced criticism towards the extensive vetting proposition. It was viewed as unsuitable for parliamentary committee work and the parliamentary system of Finland, and it was deemed that the Parliament should carry out the evaluation of suitability internally.<sup>64</sup> In other words, if security vetting was to be implemented in some form, at the very least the IC could not be involved in the process in any direct fashion. Looking at the issue from a general perspective, it is also possible that too much value is placed on the importance of vetting in the context of a parliamentary oversight committee, as criminal liability already exists to protect the confidentiality of the interaction between the IOC and the IC.<sup>65</sup>

Any traces of direct FSIS involvement were, in the end, removed from the final security vetting solution. The procedure of vetting is regulated by 17 a § of the Rules of Procedures. The parliamentary groups have the right to nominate members of Parliament for committee membership, including the IOC, and the Parliament, in a plenary session, decides on whether to confirm or not these nominated members of Parliament for those committee roles. The finalised vetting process of the IOC membership makes use of the FSIS data registry, but otherwise is handled internally by the Parliament with assistance from the independent Ombudsman institution.

The Member of Parliament, who has been nominated for a position in the IOC by their parliamentary group, requests the Data Ombudsman – the special ombudsman in charge of handling of personal information – to run a check in the FSIS data registry for any mentions of the Member of Parliament in question. The Data Ombudsman reports the result of the check to the Member of Parliament, the leader of their parliamentary group and the Secretary General of the Parliament. If some records of the Member of Parliament were discovered, the three parties mentioned, along with the Data Ombudsman, will convene to discuss the relevance of these findings to the appointment of the member of the

---

<sup>62</sup> J Lavapuro, ‘Comment to the Constitutional Law Committee on PNE 1/2018 vp’ (2018) 3.

<sup>63</sup> I Saraviita, *Perustuslaki* (2nd ed., Talentum 2011) 609–610; GP 198/2017 vp, 3; PeVM 4/2018 vp, 3.

<sup>64</sup> M Scheinin (n 55) 3; O Mäenpää, ‘Comment to the Constitutional Law Committee on PNE 1/2018 vp’ (2018) 1–2; VP Viljanen (n 26) 4–5.

<sup>65</sup> S Melander (n 38) 6–7.

Parliament for membership or deputy membership of the IOC.<sup>66</sup> This solution can be viewed to be a compromise between the secrecy-oriented desire to maintain security vetting of the IOC members and the democratic and constitutional requirements for autonomy and independence of the Parliament and its members.

The question of security vetting only becomes pertinent in the first place, if the oversight committee needs to handle sensitive information as a part of its oversight duties. The crux of the issue can be placed in determining where the threshold of confidentiality is placed.<sup>67</sup> In the case of the IOC, the committee does not deal with operational intelligence information and details, but it does have access to classified documents. The constitutional status of the Parliament and parliamentarians also needs to be considered when balancing the security benefits of vetting with the independence of democratically elected representatives and the legislature. Additionally, when vetting is implemented, the criteria used for it needs to be both consistent and democratically acceptable.<sup>68</sup>

### 3.4 Resources

Resources alone do not automatically translate into effective and successful oversight. The ample resources may easily end up squandered if there is no appropriate will or knowledge to use them effectively.<sup>69</sup> The need for resources corresponds to the dimensions of the mandate, or put differently, the role of the oversight body in the oversight system.<sup>70</sup>

A professional, expert staff is the most important resource a parliamentary intelligence oversight committee possesses. The staff is an important asset, providing the committee with research and assistance during inspection visits, hearings, and investigations, and it preferably includes some personnel with intelligence experience.<sup>71</sup> For a parliamentary committee, having former members of the IC serve in the staff offers a relatively safe manner of gaining vital expertise without risking the independence of the committee. A varied staff that features experts from various fields and with various backgrounds provides optimal support for the decision-makers in a committee.<sup>72</sup> Matters of intelligence oversight tend to contain a number of different, and at times competing, interests,

<sup>66</sup> PeVM 10/2018, 4–7; M Lohse and M Viitanen (n 3) 209.

<sup>67</sup> H Born and I Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies* (DCAF 2005) 7.

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> S Farson, 'Parliament and its servants' (n 48) 229; P Gill, 'Evaluating Intelligence Oversight Committees' (n 4) 17.

<sup>70</sup> P Gill, 'Evaluating Intelligence Oversight Committees' (n 4) 15.

<sup>71</sup> Venice Commission (n 38) 6; H Born and LK Johnson, 'Balancing Operational Efficiency and Democratic Legitimacy' in H Born, LK Johnson and I Leigh (eds.), *Who's Watching the Spies: Establishing Intelligence Service Accountability* (Potomac Books 2005) 238; P Gill 'Evaluating Intelligence Oversight Committees' (n 3) 17.

<sup>72</sup> See A Zegart, 'The Domestic Politics of Irrational Intelligence Oversight' (2011) 126(1) *Political Science Quarterly* 9–10.

such as effectiveness of intelligence, human rights, and foreign policy. Reaching a balanced approach amidst the different interests requires wide-ranging expertise and experience.

For the IOC, the staff, or rather the lack thereof, remains a prominent question. The Committee has only one public official listed, who acts in the role of committee secretary. For comparison, the Constitutional Law Committee has seven public officials in its staff and the Administrative Committee has six. Comparison to the resources of the PKGr illustrates a difference in approach to personnel resources. In addition to having a legal basis for its resources in PKGrG § 12, the PKGr is supported by the staff of the Parliamentary Control of Intelligence Services (*Parlamentarische Kontrolle Nachrichtendienste*) subcommittee of the Bundestag.<sup>73</sup> In addition, the Panel can commission an outside expert to investigate individual cases (PKGrG § 7). The Control Panel is also assisted by the permanent representative, whose duties include providing administrative assistance to the Panel as well as facilitating the relationship between the Panel and the German Parliament (*Bundestag*) (PKGrG § 5 a). On the other end of the spectrum, the Control Committee in Denmark appears to operate on similarly scarce personnel resources as the IOC, as § 1 of lov nr. 378 only designates a secretary for the committee.<sup>74</sup>

Committee resources do not exclusively refer to staff, even though that is the most prominent of the resource quality. Parliamentary committees have the advantage of having access to the varied material resources of the parliament, which also relates to the quality of access to information.

When evaluating the available resources of the IOC, the larger picture of the intelligence oversight system needs to also be considered. The Intelligence Ombudsman could be counted, in a sense, among the resources of the IOC. The Ombudsman provides the IOC with information and while the Ombudsman is a distinctly separate, independent oversight body, the seamless cooperation between the two external oversight bodies is vital for the success of the oversight system.<sup>75</sup> Like the IOC, the PKGr cooperates with the other main external oversight bodies, particularly the G10 Commission and the Confidential Committee.

### 3.5 Access to Information

Right to access information is a vital power for a parliamentary intelligence oversight committee. In the drafting of the Finnish intelligence legislation, it was recognised early on that the committee must have unlimited access to the information it requires in order to carry out its oversight responsibilities. The IOC's right to access to information can be compared to the one the Parliamentary Ombudsman and the Chancellor of Justice possess as per CoF 111 §. What this means is that the IOC's right to receive information is based solely

---

<sup>73</sup> On the reorganisation of the staff within the German oversight system, see Gesetzenwurf 18/9040, 15.

<sup>74</sup> See Wills and M Vermeulen (n 40) 92. According to Table 1, the Committee has a staff of two.

<sup>75</sup> See P Gill, 'Evaluating Intelligence Oversight Committees' (n 4) 29–30.

on what information the committee needs to fulfil its oversight duty, unconstrained by the secrecy or confidentiality of the information.<sup>76</sup> The parliamentary right to receive information as established by CoF 47 § does not implicitly set a similarly unrestricted access.<sup>77</sup>

When it comes to a parliamentary intelligence oversight committee's central duty of keeping the parliament informed, the IOC's ability to initiate investigations on its own and report of its findings to the plenary session of the Parliament are of great importance. Combined, these two powers allow the IOC to help maintain parliamentary awareness of important and timely intelligence matters.<sup>78</sup> The IOC can utilise the general right to access information guaranteed to parliamentary committees by 47.2 § of the CoF for its investigations, but 3 § of the Intelligence Oversight Act guarantees a specific right to access information for the IOC.

The legal basis for the IOC's right to receive information is set by 3 § of the Intelligence Oversight Act, and the committee's right to receive information is not limited to public authorities, instead extending to include all actors carrying out a public task.<sup>79</sup> In this regard, the IOC's right to receive information is broader than that of the Intelligence Ombudsman, whose right to receive information – based on 8 § of the Intelligence Oversight Act – is limited to public authorities and other actors performing a public administrative task.<sup>80</sup> The access of the IOC covers both documents and information and the committee can receive the information either verbally or in writing without any fees attached (e.g. for copies of documents).<sup>81</sup>

Closely connected to the access to information is the IOC's right to receive reports from the Intelligence Ombudsman, other public authorities, and other actors carrying out a public task, which is set in 4 § of the Act on the Oversight of Intelligence. The IOC also has the same right to receive a report on a matter within its mandate from the government or a ministry as the other Parliamentary committees have according to 47.2 § of the CoF. The Ministry of the Interior is also obligated by 60 § of chapter 5 a of the Police Act to give an annual report to the IOC, the Intelligence Ombudsman, and the Parliamentary Ombudsman on the use of the internal oversight of intelligence and the use of intelligence

<sup>76</sup> GP 199/2019 vp, 35; PeVM 2/2002 vp, 2; HaVM 36/2018 vp, 41–42. The notion of information relevant to the tasks/duties of the IOC sets a connection to the 31 b § of the Rules of Procedures, which outlines the committee's oversight tasks.

<sup>77</sup> PeVM 6/2000 vp, 2; GP 1/1998 vp, 167. Cf. GP 199/2019 vp, 44. The government bill claims that even without an implicit expression of the access to information being unrestricted, the Parliament's right to receive information (CoF 47.1 §) can be considered unlimited in a similar sense to the right of the Parliamentary Ombudsman and the Chancellor of Justice (CoF 111 §). See also PNE 1/2018 vp, 24–25.

<sup>78</sup> PNE 1/2018 vp, 34; Tiedustelun parlamentaarinen valvonta -työryhmä (n 3) 21; M Lohse and M Viitanen (n 3) 212–213.

<sup>79</sup> Non-public actors that might get involved in intelligence activities include actors such as telecommunications companies.

<sup>80</sup> On the distinction between a public task and a public administrative task in Finnish law, see O Mäenpää, *Hallinto-oikeus* (WSOY 2013) 100, 185–186. Public task is a broader concept that contains the concept of a public administrative task within it.

<sup>81</sup> GP 199/2017 vp, 44–45.



powers. Though the Intelligence Ombudsman already has, according to 3 § of the Oversight Act, a duty to inform the IOC, but in combination with 4 §, the Ombudsman's informing and reporting duty is broadened. As the IOC itself has limited means for investigation and obtaining information, the committee is highly dependent on the Ombudsman's investigatory powers and inspections.<sup>82</sup>

Access to information is a core element in determining the actual effectiveness and oversight capability of an oversight committee. By default, parliamentarians usually have a relatively high level of access to information on the merit of their status as elected representatives.<sup>83</sup> In intelligence matters, however, a standard parliamentary access to information may not be sufficient to fulfil the information needs of effective oversight. Therefore, the important question is whether the oversight committee of parliamentarians is within the ring of secrecy of intelligence. In order to make decisions on the legality or proportionality of intelligence activities, operational information is required to some extent.<sup>84</sup> This question is particularly pertinent in systems like Sweden's, where the parliamentary oversight of intelligence is carried out by a standard, non-specialised parliamentary committee. The Committee's access is limited to completed operations, but in terms of policy and expenditure, the access is unlimited.<sup>85</sup> Specialisation does not automatically mean the challenges of access to information are solved, as the situation of the Control Committee in Denmark showcases. The Control Committee has very limited access to information, which can handicap the committee.<sup>86</sup>

Oversight of intelligence requires the overseer to have access to sensitive information and at times the use of secure locations, not to mention the special knowledge and expertise required. Therefore, a specialised committee is much better equipped to handle the task of intelligence oversight than a pre-existing parliamentary committee with intelligence oversight added to its list of tasks. Even a specialised committee will very likely have a limited access to detailed sensitive information on intelligence operations, especially regarding planned or ongoing operations. Intelligence agencies may treat committees as security threats for two reasons. First, transporting information from the agency's premises to the committee presents a risk, even when the information is moved from one secure place to another. Secondly, intelligence officials may distrust politicians with sensitive information out of fear the politicians will attempt to use the information for their own political needs. Intelligence leaks will expand this rift, even though leaks through parliamentary committees and other oversight bodies are rare.<sup>87</sup>

Evaluations relating to the propriety and efficiency of intelligence operations require access to operational information. While the IOC has broader access to

---

<sup>82</sup> GP 199/2017 vp, 35; Tiedustelun parlamentaarinen valvonta -työryhmä (n 3) 31; M Lohse and M Viitanen (n 3) 215–216.

<sup>83</sup> P Gill, 'Evaluating Intelligence Oversight Committees' (n 4) 17.

<sup>84</sup> P Gill, 'Evaluating Intelligence Oversight Committees' (n 4) 21; I Leigh, 'The accountability of security and intelligence agencies' (n 18) 72.

<sup>85</sup> A Wills and M Vermeulen (n 40) 95 (Table 1).

<sup>86</sup> S Andersen, ME Hansen and PHJ Davies (n 16) 254.

<sup>87</sup> M Caparini, 'Controlling and Overseeing Intelligence Services' (n 11) 13.

information than an average committee of the Finnish Parliament thanks to the powers that enable the committee to seek information, it cannot be considered to be fully within the ring of secrecy when it comes to operational information. *Prima facie*, this creates a trilemma-related problem of blind spot in the coverage of oversight.

In Finland, this problem was solved by adapting a two-pronged approach to external intelligence oversight. The Ombudsman, better suited for active oversight on the operational level, carries out oversight with the emphasis on legality, proportionality, and legal safeguards. The IOC, meanwhile, focuses on effectiveness and policy.

Like the IOC, the PKGr has more wide-ranging access to information than the average parliamentary committee in Germany does.<sup>88</sup> The EOS Committee is comparable to its Finnish and German counterparts in this issue, although there are a few interesting details related to its legal basis. EOS-kontrolloven § 8 requires that the commission does not seek more extensive access to information than is necessary given its task. The section also appears to indirectly refer to the third-party rule with its mention of taking into account the protection of information received from abroad. EOS-kontrolloven § 8 also reserves a right for the responsible personnel in administration to register a protest against the commission's information demands. These fall in line with the restrictions that are placed in the mandate of the EOS Committee. The committee is not to evaluate the efficiency of the intelligence services, the effectiveness of their activities, or the quality of their intelligence product, and the committee's role is described in § 2 of the EOS-kontrolloven as one of purely overseeing (*rent kontrollierende*). This does not necessarily narrow the committee's oversight to the ex post dimension alone, but, in the terms of the trilemma, it appears to limit the commission's role to the legality/proportionality dimension. The scope of the committee's oversight also almost completely excludes intelligence activities taking place abroad.<sup>89</sup>

### 3.6 Reporting Practices

To fulfil its task of keeping the parliament sufficiently informed, the parliamentary oversight body should give a full report of its oversight activities at least annually to the parliament.<sup>90</sup> In the case of the IOC, it relies on the standard practices of Finnish parliamentary committees to fulfil its parliamentary reporting duty. These include producing the minutes of each of its meetings, alongside the reports and comments the committee gives on a regular basis, such as preparing a report on the annual report by the Intelligence Ombudsman for the plenary session of the Parliament.<sup>91</sup> As per the 31.3 b § of the Rules of Procedures, the committee also has the right to draft a report on its

<sup>88</sup> H De With and E Kathmann (n 13) 220–221.

<sup>89</sup> F Sejersted (n 17) 125–126.

<sup>90</sup> H Born and I Leigh (n 67) 8.

<sup>91</sup> See TiVM 1/2020 vp and TiVM 1/2021 vp. These committee reports are not limited to covering the Intelligence Ombudsman's annual report, as they also include what could be described the annual report – though brief – of the IOC itself.

own initiative to the Parliament regarding significant intelligence oversight matters. The same section of the Rules also serves to establish one of the basic quality requirements for reporting practices of an intelligence oversight committee, which is that the committee should report directly to the parliament.

Having the final say in the contents of its reports and the independence in reporting is vital.<sup>92</sup> Intelligence, however, poses special challenges due to its secretive nature. An oversight committee must be mindful of not revealing compromising information when reporting to the parliament, but at the same time, it is the committee, and not the IC, that should decide on the contents of the reports. Good communication between the oversight body and the IC is vital for assuring the committee's ability to produce meaningful yet security aware public reports.<sup>93</sup>

On the issue of the publicity of the documents of the IOC, 43 a and b § of the Rules establish a presumption of confidentiality. This matter was already briefly touched upon in the analysis of the form of the committee, but it is also relevant to the analysis of reporting practices. Limited publicity of documents is a two-edged sword for an intelligence oversight committee. It hampers the public's ability to follow and scrutinise the activities of the committee – and the agencies it oversees – but the layer of secrecy also enables the committee to handle issues that are of a more sensitive nature. Members of the IC or close to it may also be willing to talk more openly under such conditions. Furthermore, it should be stressed that the minutes of the committee are public with the material declared classified redacted from them.

Both the EOS Committee and the PKGr have formally designated minimum reporting rates. The EOS Committee reports annually to the *Storting* and the report must contain the parts decreed by law (EOS-kontrolloven § 17). According to EOS-kontrolloven § 16 §, the commission decides on what information is made public. The PKGr must report to the *Bundestag* twice during an electoral term – in the middle and at the end of it – and the reports are publically available (PKGrG § 13). Cooperation and sharing of information between the PKGr and the other intelligence oversight bodies is controlled by PKGrG § 15. The Parliamentary Control Committee has no formal reporting requirements based in law, but it can report to the Danish Parliament (*Folketing*) on its activities. The reports may be made public (Lov nr. 378 § 3).

Through its annual committee reports, the IOC fulfils the minimum reporting standard, but unlike with the PKGr or the EOS Committee, its reporting is not very regulated. 31.2 b § of the Rules of Procedures, tasking the IOC to process and present the annual report of the Intelligence Ombudsman to the Parliament, is the closest equivalent to a reporting requirement based in law.<sup>94</sup> While the IOC has seen to including summaries of all oversight dimensions and actors into

---

<sup>92</sup> See P Gill, 'Evaluating Intelligence Oversight Committees' (n 4) 30.

<sup>93</sup> P Gill, 'Evaluating Intelligence Oversight Committees' (n 4) 18.

<sup>94</sup> Cf. 31.2 b § of the Rules of Procedures to Intelligence Oversight Act that establishes the reporting requirement of the Intelligence Ombudsman. See also GP 199/2017 vp, 65–66, which indicates guidelines as to what the Ombudsman's annual report should, at minimum, contain. In this regard, the Ombudsman's report is comparable to the law-based requirements of the EOS Committee's report.

the committee reports that fulfil this requirement, there is currently no legal requirement for the IOC to report on its own work.

#### 4 The Finnish Intelligence Oversight Committee – A Blind Guardian?

In the effort to balance the principles of democracy and rule of law with the secretive intelligence apparatus and national security interests, there is substantial value in having the elected representatives of the people involved in oversight. Based on constitutional law, parliamentarians enjoy special autonomy and status, and as democratically elected representatives, they add a dimension of public scrutiny to the oversight process.<sup>95</sup> The parliament is intrinsically involved in the creation and maintenance of an intelligence machinery that does not erode the foundation of democracy and rule of law. The creation process includes writing the legislation governing intelligence activities as well as the accompanying oversight system. This process may involve creating new institutions within or outside the parliament to carry out a role in the oversight system. The parliament's involvement does not end with the creation of the legislation, as it continues to monitor the impacts of the legislation and produce amendments for it, when necessary. This monitoring includes looking for possible gaps or deficiencies in the legislation that it will need to fix either via amendments or by adding new legislation.<sup>96</sup>

Parliamentary involvement also carries risks. It can involve the IC in political scandals and controversies and parliamentarians may attempt to score political victories and damage the public image of the IC in the process by presenting wild unsubstantiated claims and cultivating unwarranted doubts. Another major risk involves information leaks. When realised, these risks will not only cause damage to the public perception of the IC but they will also damage the relationship between the parliament and the IC, complicating any future interactions between them by increasing “gatekeeping” and possibly cause the culture of the IC to turn inward.<sup>97</sup>

The parliamentary scrutiny of the intelligence services can be organised in more than one or two ways. One major distinction can be made between direct and indirect involvement of the parliament. Direct approach is used when a standing parliamentary committee or a specialised oversight committee is used to carry out parliamentary oversight of intelligence. Alternatively, indirect approach is used when the parliament appoints an expert oversight body to carry out active oversight and report regularly to the parliament.<sup>98</sup> Among the countries examined in this paper, Norway is the only one leaning towards the indirect approach, whereas the other four countries have elected to have parliamentary committees carry out oversight. Of these four countries, Sweden stands out as the only one with no specialised intelligence oversight committee.

<sup>95</sup> Particularly 29 § of the CoF that establishes the independence of the members of parliament.

<sup>96</sup> A Wills, *Understanding Intelligence Oversight* (DCAF 2010) 34.

<sup>97</sup> I Leigh, 'More Closely Watching the Spies' (n 50) 8; I Leigh, 'The accountability of security and intelligence agencies' (n 18) 71.

<sup>98</sup> A Wills (n 96) 34.

90 Joonas Widlund: *More Than Just Blind Guardians?*

*Lustgarten* and *Leigh* have pointed out eight institutional characteristics that can be used to determine the strength of a parliamentary oversight body.<sup>99</sup> These characteristics can be linked to the six qualities analysed in this paper, and they provide a suitable framework for summarising the results of the analysis.

First of all, a parliamentary oversight body must be clearly owned by the parliament and be independent from the executive. Fundamentally, this means that the parliament is solely responsible for choosing and removing the oversight body's members, and that no members of the cabinet can have double-roles as members of the oversight body. In addition to independence from the executive, parliamentary control also includes the power to review and approve budgets.<sup>100</sup> Based on the analysis of the committee's form, the IOC clearly meets the definition of independence from the executive. The Finnish Parliament has full authority to decide on the committee's members, and the status of the committee is written into the Rules and Procedures of the Parliament. Relating to the matter of ownership, however, is the question of the security vetting of the members of the parliamentary oversight body, which became a prominent point of contention during the drafting of the intelligence legislation. Along with limiting the number of committee members, security vetting can be seen as a measure of ensuring the necessary confidentiality and secrecy that the handling of intelligence matters requires. The problem with vetting arises from it possibly allowing other actors than the parliament itself to assess the suitability of individual parliamentarians for roles within the parliament.<sup>101</sup> The special arrangement created for vetting the members of the IOC, however, diminishes this risk in the Finnish system.

Secondly, the committee must be willing and able to carry out its task proactively. The mandate and powers of the IOC do enable the committee to act in a proactive manner, although the committee appears to lean more towards the fire-alarm mode of oversight in its activity instead of highly proactive police-patrol oversight. The specific tasks of parliamentary oversight of intelligence were left somewhat ambiguous on purpose, the intention being that this would allow the oversight and the IOC to evolve naturally through experience.<sup>102</sup> Such an approach is not problematic in itself, as the relatively adaptable nature of parliamentary oversight does allow for it. A legal basis that provides a solid enough framework, however, is required, so as not to allow the adaptability lead to directionless and ineffective oversight, resulting in a growing lack of credibility in the eyes of the public. The mandate of the IOC does not extend to matters of efficiency, and there is no specialised efficiency/budget oversight

---

<sup>99</sup> L Lustgarten and I Leigh, *In from the Cold* (Clarendon Press 1994) 461–462.

<sup>100</sup> H Born and I Leigh (n 67) 7; H Born and LK Johnson, (n 71) 236.

<sup>101</sup> Venice Commission (n 38) 6; M Lohse and M Viitanen (n 3) 208–209; A Defty (n 10) 374. See HaVL 39/2018 vp, 9–13.

<sup>102</sup> PeVM 10/2018 vp, 10–11; M Lohse and M Viitanen (n 3) 210. This notion of allowing room for the parliamentary oversight of intelligence to evolve naturally can be linked to the relatively slowly accumulating intelligence expertise and institutional memory within a parliamentary intelligence oversight body. Both of these attributes are of utmost importance for effective oversight, but are only obtainable through practice. See S Farson, 'Parliament and its servants' (n 48) 228; S Farson, 'Establishing Effective Intelligence Oversight Systems' (n 20) 40.

body – comparable to the Confidential Committee of the Rigsrevisionen – overseeing the use of funds in the intelligence services. Thus, efficiency oversight remains a blind spot in the Finnish oversight system, but it is dubious whether the IOC would be the right organ to fix it, given its workload, lack of personnel resources, and the high demand of secrecy present in meaningful efficiency oversight.

Thirdly, the various political parties should have representation in a committee of parliamentarians, although the member count can reflect the political balance of power in the parliament. Additionally, although political representation is important, the members and the committee on the whole should strive for non-partisanship in its activities. The membership of the IOC allows for a broad representation of the different parliamentary parties. The membership of the committee reflects the power balance of the Parliament to some extent. A larger number of members would have provided optimally balanced representation, but confidentiality and security concerns were seen as a limiting factor. There are currently no signs of partisanship within the committee impeding the work of the IOC.

The fourth characteristic identified by Lustgarten and Leigh draws focus to the committee's access to information. The IOC has broader access to information than a regular parliamentary committee does, but the limited investigatory powers set constraints on the committee's access to information on a practical level. Cooperation with the Intelligence Ombudsman, who has potent investigatory powers, alleviates the issue. Due to the division of duties between the two main external intelligence oversight bodies, the IOC does not extend its oversight to the operational level of intelligence. Originator control, or third-party rule, limits the committee's access to information. The sharing of information with foreign intelligence partners is a common blind spot of oversight systems not only in Finland, but also in many other Western democracies. The possibility of cooperation with states that do not adhere to the same standards of human rights makes the matter a significant one from the viewpoint of rule of law, however. Intelligence cooperation links closely to foreign policy, and would therefore be within the mandate of most parliamentary oversight bodies of intelligence, including the IOC.<sup>103</sup>

The fifth characteristic is related to access to information in both theory and practice, as it centres on the committee's ability to maintain secrecy when necessary. The ability to maintain secrecy when necessary is supported by the security vetting of the committee members. Security vetting of parliamentarians does pose some constitutional questions, but the vetting process of IOC members was modified in a way to minimise FSIS and executive influence over it.

The sixth characteristic emphasises the importance of institutional expertise. Institutional expertise is a challenge for a committee of parliamentarians, as the terms of the members are linked to the electoral cycle. This can become an obstacle for the development of institutional memory and specialised knowledge. Because of the limitations imposed by the parliamentary system, the seventh characteristic, adequate support staff, is very significant, and it is naturally closely connected to institutional expertise. For IOC, the size of the staff is very limited, and neither the intelligence legislation nor the Rules of

---

<sup>103</sup> A Wills and M Vermeulen (n 40) 110.

Procedures designate a minimum limit of staff for the committee. The ability to accumulate expertise and institutional memory via staff is an important aspect of intelligence oversight. While the IOC has not been operational long enough to allow for much accumulation of experience yet, the limitations of the staff size pose an additional challenge in this regard.

The eighth characteristic, the ability to campaign for the views held by the IOC, ties most clearly to the reporting practices and staff capacity when looking at the six qualities used here to analyse the committee. However, this characteristic also refers to the general willingness to be proactive and challenge the views expressed by the IC or the executive. As a fire-alarm oversight body, the IOC would provide answers to its capability to campaign in the media and garner support from the public only once ‘the alarm’ is triggered in the form of an intelligence scandal or misuse of power.

From a *de lege ferenda* perspective, legislative solutions do not appear to be a panacean remedy to all issues relating to intelligence oversight. This is in part because of the veil of secrecy that exists between the intelligence/security realm and the outside world, the latter of which includes external oversight bodies. While legislation can be utilised to limit the intensity of the veil of secrecy and assign oversight bodies well-designed mandates, there are multiple practical aspects to the oversight function that legislation cannot effectively control. These include the political will of the overseers (in the case of parliamentary oversight bodies), certain resource-related matters such as staff expertise and non-partisanship, as well as the relationship between the IC and the overseers and the interaction and exchange of information between different oversight bodies. In these cases, the focus ought to be placed on developing, monitoring, and evaluating the practices of the committee.

Even qualities that are ostensibly fully regulated by legislation, such as access to information, possess many practical facets that fall outside the reach of legislation, at least within the legislative model adopted for intelligence oversight in Finland for now. With access to information, these facets would include how willing the committee is to use its access to information and to what extent, how cooperative the IC or the executive are in relation to the IOC’s information requests and demands, and how the IOC chooses to manage its relations to the IC and other intelligence overseers.

Intelligence powers increase the power of the executive, which in turn creates a need for the legislature to create mechanisms to oversee the intelligence agencies of the executive in an effort to maintain a balance between the two state powers. In theory, the kind of direct oversight that a parliamentary committee like the IOC carries out could create considerable friction in the relationship between the executive and the legislature. In the case of Finland, the inherent nature of a unicameral parliament should mitigate any immediate, major changes in the executive-legislative relationship. The emergence of an intelligence scandal that would prompt the IOC to take more of an active role could, however, disrupt the current balance. Whether the fact that government parties hold the majority among the members of the committee serves to alleviate the tension between the government and the IOC – or alternatively blunt the IOC’s sword, so to speak – in such a situation could only be observed in practice.

This paper set out to examine whether the IOC possesses the means to be more than a mere blind guardian with a blunt sword. In evaluating the IOC it is

important take into account the committee's role in the overall external oversight system. This makes forming direct international comparisons difficult, even when looking at countries that can be considered closely related to Finland in terms of legal culture and commitment to democracy and the rule of law.

Nonetheless, the comparisons are useful in mapping out common practices internationally and what kind of alternatives may exist for current national practices. In this regard, the IOC appears to possess quite common defining traits for a parliamentary intelligence oversight committee. While there are certain aspects where the IOC appears weaker than its international counterparts, the answer appears to lie in the division of duties between the IOC and the Intelligence Ombudsman. As far as systems go, this kind of division in terms of the oversight bodies involved and the nature of their duties does appear distinctively characteristic to the Finnish system. This arrangement of close cooperation and support between two external oversight bodies, one parliamentary and the other independent (though parliament-adjacent) allows the IOC to focus more on tasks it is better equipped to handle. As long as the cooperation between the two external oversight bodies remains functional, the IOC should not be in danger of becoming a blind guardian, since the Ombudsman plays a major role in providing the IOC information through reports.

As for the sharpness of the "sword" is concerned, it is notable that the IOC does not possess directly punitive measures. On the other hand, as an instrument of the parliament, the committee does possess the ability to influence and scrutinise the activities of the executive in intelligence matters. The committee's ability to hold hearings, access documents and compose reports is likely to be of use in the event of a scandal, although it will be the willingness and expertise of the committee in using those tools that will determine its success as an overseer.