

Valtioneuvoston selonteko tiedustelulainsäädännöstä

VALTIONEUVOSTON JULKAISUJA 2021:94

vn.fi



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Valtioneuvoston julkaisuja 2021:94

Valtioneuvoston selonteko tiedustelulainsäädännöstä

Valtioneuvosto, Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvosto

oikeusministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-383-500-9

ISSN pdf: 2490-0966

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Valtioneuvoston selonteko tiedustelulainsäädännöstä

Valtioneuvoston julkaisu 2021:94

Julkaisija Valtioneuvosto

Yhteisötekijä Sisäministeriö
Puolustusministeriö
Oikeusministeriö

Kieli suomi **Sivumäärä** 38

Tiivistelmä Selonteossa annetaan selvitys siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännön toimivuudesta, tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta, kehittämistarpeista, valvonnasta ja oikeusturvan toteutumisesta sekä muista asiakokonaisuuteen liittyvistä relevanteista seikoista.

Tiedustelulainsäädäntö tuli voimaan 1. kesäkuuta 2019. Se on osa yhteensovitetttua kansallisen turvallisuuden suojaamisen ja maanpuolustuksen tavoitteiden toteuttamista.

Tiedustelua koskevan lainsäädännön keskeisin tavoite, kansallisen turvallisuuden parantaminen, on toteutunut, ja tiedonhankinta kansalliseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen kohdistuvista uhkista on tehostunut. Kansallisesti kyky hankkia tietoa tiedustelulla luo osaltaan pohjaa myös kyberturvallisuudesta huolehtimiselle. Kattavalla ja riippumattomalla laillisuusvalvonnalla ylläpidetään tiedustelutoimintaan kohdistuvaa luottamusta.

Yhteiskunnan turvallisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi on tärkeää toteuttaa aiempien valtioneuvoston selontekojen linjaukset tiedustelutoiminnasta sekä varmistaa lainsäädännön ajantasaisuus, kehittää säädöspohjaa keskinäisriippuvuudet tunnistaen, huomioida toimintaympäristön ennakoimattomatkin muutokset, kehittää strategista ohjaus- ja valvontatoimintaa, varmistaa tiedon kulku oikea-aikaisesti valtion ylimmälle johdolle ja viranomaisille sekä huolehtia oikeusturvajärjestelyistä ja valvonnasta.

Asiasanat tiedustelu, lainsäädäntö, selonteot, kansallinen turvallisuus

ISBN PDF 978-952-383-500-9 **ISSN PDF** 2490-0966

Hankenumero SM016:00/2020

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-500-9>

Statsrådets redogörelse om underrättelselagstiftningen

Statsrådets publikationer 2021:94

Utgivare Statsrådet

Utarbetad av Inrikesministeriet
Försvarsministeriet
Justitieministeriet

Språk finska

Sidantal 38

Referat Redogörelsen kartlägger hur lagstiftningen om den civila och den militära underrättelseverksamheten fungerar, hur effektiv och hur framgångsrik den är, vilka utvecklingsbehov som finns, hur tillsynen fungerar, hur rättsskyddet tillgodoses och andra relevanta omständigheter.

Underrättelselagstiftningen trädde i kraft den 1 juni 2019. Den ingår i det samordnade genomförandet av målen för skyddet av den nationella säkerheten och försvaret.

Det viktigaste målet med lagstiftningen om underrättelseinhämtning, nämligen att förbättra den nationella säkerheten, har förverkligats, och informationsinhämtningen om hot mot den nationella säkerheten och landets försvar har effektiviserats. Nationellt skapar förmågan att inhämta information genom underrättelseinhämtning också en grund för cybersäkerheten. Genom en heltäckande och oberoende laglighetskontroll upprätthålls förtroendet för underrättelseverksamheten.

För att trygga samhällets säkerhet, de grundläggande och de mänskliga rättigheterna är det viktigt att genomföra riktlinjerna för underrättelseverksamheten som fastställts i statsrådets tidigare redogörelser. Det är också viktigt att lagstiftningen är uppdaterad, att den rättsliga grunden utvecklas så att olika samband identifieras, att också överraskande förändringar i omvärlden beaktas, att den strategiska styrnings- och tillsynsverksamheten ses över, att informationen når den högsta statsledningen och myndigheterna i rätt tid samt att man värnar om förfarandena för rättsskydd och tillsyn.

Nyckelord underrättelseinhämtning, lagstiftning, redogörelser, nationell säkerhet

ISBN PDF 978-952-383-500-9

ISSN PDF 2490-0966

Projektnr. SM016:00/2020

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-500-9>

Government report on intelligence legislation

Publications of the Finnish Government 2021:94

Publisher Finnish Government

Group author Ministry of the Interior
Ministry of Defence
Ministry of Justice, Finland

Language Finnish **Pages** 38

Abstract The report examines the functioning, efficiency and effectiveness of civilian and military intelligence legislation, development needs, oversight, safeguarding legal protection as well as other issues relevant to the subject area.

Entered into force on 1 June 2019, the legislation is part of the coordinated objectives to implement the protection of national security and national defence.

The key objective of the legislation, improving national security, has been achieved and information gathering on threats to national security and national defence has become more efficient. At the national level, the capability to gather information through intelligence provides a basis also for ensuring cyber security. Comprehensive and independent oversight of legality helps to maintain trust in intelligence related activities.

In order to ensure security of society and fundamental and human rights, it is important to implement the policies of earlier government reports on intelligence related activities, ensure that legislation is up-to-date, develop the legal basis while recognising interdependencies, take into account also unforeseeable changes in the operating environment, develop strategic guidance and supervision, ensure the timely flow of information to the state leaders, and ensure arrangements and supervision of legal protection.

Keywords intelligence, legislation, reports, national security

ISBN PDF 978-952-383-500-9 **ISSN PDF** 2490-0966

Project no. SM016:00/2020

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-500-9>

Sisältö

1	Johdanto	7
2	Toimintaympäristö	9
3	Tiedustelutoiminta	11
3.1	Tiedustelun ohjaus ja yhteensovitus	11
3.2	Tiedustelun kohteet ja vaikuttavuus	15
3.3	Toimivaltuudet.....	17
3.4	Yhteistyö ja yhteistoiminta muiden tahojen kanssa.....	21
3.5	Valvonta ja oikeusturva	26
3.6	Muut esille tulleet seikat	33
3.6.1	Siviilitiedusteluviranomaisen rikostorjuntatehtävät	33
3.6.2	Resurssit.....	34
4	Yhteenveto	36

1 Johdanto

Valtioneuvoston selonteko tiedustelulainsäädännöstä eduskunnalle toteuttaa eduskunnan siviilitiedustelulainsäädännöstä vastauksessaan antaman ponnin sekä pääministeri Marinin hallitusohjelman asiaa koskevan kirjauksen.

Eduskunta edellyttää hallituksen antavan vuoden 2021 loppuun mennessä kokonaisvaltaisen seikkaperäisen selonteon tiedustelulainsäädännön toimivuudesta, tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta, kehittämistarpeista, valvonnasta ja oikeusturvan toteutumisesta sekä muista asiakokonaisuuteen liittyvistä relevanteista seikoista (EV 291/2018 vp – HE 202/2017 vp).

Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti hallitus antaa tiedustelulainsäädännöstä kokonaisvaltaisen selonteon vuoden 2021 loppuun mennessä.

Tiedustelulainsäädäntö tuli voimaan 1. kesäkuuta 2019. Sen antaminen mahdollistettiin säätämällä luottamuksellisen viestinnän suojaa koskeva perustuslain 10 §:n 4 momentti sekä laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019). Tiedustelutoimintaa koskevat keskeiset säännökset sisältyvät poliisilain (872/2011) 5 a lukuun, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettuun lakiin (582/2019) sekä sotilastiedustelusta annettuun lakiin (590/2019).

Tiedustelulainsäädännön pääasiallinen tavoite on kansallisen turvallisuuden suojaaminen huomioiden sekä perustuslaista että Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista johtuvat vaatimukset. Tiedustelutoiminnan luonteen vuoksi toiminnan ja tietojen julkisuutta rajoitetaan eri tavoin.

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon (VNS 4/2020 vp) mukaan uusi tiedustelulainsäädäntö antaa aiempaa paremmat mahdollisuudet havaita kansalliseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen kohdistuvia uhkia. Selonteon linjauksen mukaan on varmistuttava siitä, että kansalliseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen liittyviä kysymyksiä koskeva lainsäädäntö on ajantasainen.

Valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteko (VNS 4/2021 vp) korostaa tiedustelulla hankitun analysoidun tiedon merkitystä päätöksenteossa. Tiedustelutoiminnan ohjausta ja valvontatoimintaa kehitetään edelleen ja varmistetaan tiedustelutiedon oikea-aikainen tavoitettavuus kaikille kansallisen turvallisuuden suojaamiseen osallistuville toimijoille.

Valtioneuvoston puolustusselonteossa (VNS 8/2021 vp) linjataan sotilastiedustelulainsäädännön toimeenpanoa. Sotilastiedustelulain mukaiset toimivaltuudet ovat parantaneet tiedustelujärjestelmän kykyä muodostaa tilannekuvaa ja antaa ennakkovaroitusvalmiuden säätelylle.

Kansallinen turvallisuus kuuluu Euroopan unionissa jäsenvaltion vastuulle. On kuitenkin otettava huomioon EU-lainsäädännön ulottuminen aloille, joilla on välitöntä tai välillistä merkitystä kansallisen turvallisuuden ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohdassa säädetyn toimivallanjaon kannalta. Valtioneuvoston selonteossa EU-politiikasta (VNS 7/2020 vp) nostetaan esiin tiedusteluyhteistyön merkitys muun muassa hybridiuhkien torjunnassa.

[Valmistelun aikana pyydettiin eri tahojen näkemyksiä tiedustelulainsäädännöstä.](#)

2 Toimintaympäristö

Gloaalien valtarakenteiden muuttuminen, kiihtyvä kilpailu luonnonvaroista, ilmastonmuutos, teknologian kehittyminen ja tekoälyn hyödyntäminen sekä terveyden ja hyvinvoinnin epätasainen jakautuminen ovat turvallisuusympäristöön ja kansalliseen turvallisuuteen vaikuttavia yhteiskunnallisia ilmiöitä, jotka vaikuttavat myös tiedustelutoimintaan.

Tiedusteluviranomaisten havaintojen mukaan Suomeen kohdistuu aktiivista valtiollista tiedustelua. Koronapandemian aikana liikkumisrajoitukset ovat vaikeuttaneet ulkomaisten toimijoiden toimintaa jossain määrin perinteisemmässä mielessä, mutta erityisesti toiminta tietoverkoissa on ollut aktiivista ja kybervakoilu on lisääntynyt.

Suomeen kohdistetaan hybridivaikuttamista. Vaikuttamista voidaan toteuttaa poliittisilla, taloudellisilla sekä sotilaallisilla sektoreilla, jolloin käytetään muun muassa infrastruktuuriin, informaatioon ja kyberturvallisuuteen kohdistuvia toimenpiteitä. Ulkomaiset tiedustelupalvelut pyrkivät edistämään edustamansa valtion intressejä Suomessa eri keinoin.

Terrorismin uhka arvioidaan Suomessa neliportaisella asteikolla: uhkatasot ovat matala, kohonnut, korkea ja erittäin korkea. Terrorismin uhka Suomessa on tasolla kohonnut, yksittäisten tahojen ollessa kiinnostuneita terrori-iskun tekemisestä. Terrorismitilanteeseen voivat vaikuttaa iskut muualla länsimaissa. Uhkataso on säilynyt ennallaan viime vuoteen verrattuna, ja suurimman terrori-iskun uhkan aiheuttavat äärioikeistolaista tai radikaali-islamistista ideologiaa kannattavat yksittäiset toimijat tai pienryhmät. Suomessa on merkittävää terrorismin tukitoimintaa. Terrorismin torjunnan kohdehenkilöiden lukumäärä on noin 390.

Suomen sotilaallinen toimintaympäristö kattaa Pohjois-Euroopan, etenkin Itämeren alueen ja arktisen alueen. Sotilaallinen toimintaympäristö kytkeytyy maailmanpoliittiseen tilanteeseen, jossa voimapolitiikan paluu on lisännyt jännitteitä. Mahdollisessa Euroopan laajuisessa konfliktissa Pohjois-Eurooppa muodostaisi sotilasstrategisesti tarkasteltuna kokonaisuuden.

Teknologisen kehityksen osalta avaruutta hyödyntävä kansallisten intressien tavoittelu ja kybertoimintaympäristöä hyödyntävien sotilaallisten sovellutusten kehitys joudutaan ottamaan aiempaa enemmän huomioon Suomen turvallisuusympäristön kehityksen arvioinnissa.

Sotilastiedustelu pyrkii tunnistamaan ja arvioimaan laaja-alaisesti myös uusia potentiaalisia kriisi- ja konfliktialueita. Suomeen mahdollisesti kohdistuvaa sotilaallista uhkaa

arvioitaessa on tärkeää ottaa huomioon, että Suomen lähialuetta koskeva toimintaympäristötietoisuus ei anna yksin riittävän selkeää kuvaa arvion perusteeksi. Sotilaallisten suorituskykyjen tarkastelu ja sotilaallisen toiminnan kehityksen ennakointi ovat tärkeä osa kattavaa toimintaympäristötietoisuutta.

Euroopan unionin turvallisuus- ja puolustusyhteistyö syventyy, mikä vahvistaa unionia itsenäisenä toimijana ja turvallisuusyhteisönä. EU:n varautuminen uhkaympäristön tuomiin haasteisiin sekä asemoituminen suurvalta- ja teknologiakilpailuun heijastuvat myös tiedusteluyhteistyön kehittämiseen. Vuoteen 2025 asti ulottuvassa Euroopan unionin turvallisuusunionistrategiassa ja siihen kytkeytyvässä terrorismintorjunnan ohjelmassa Euroopan komissio kehottaa jäsenmaita tukemaan EU:n tiedusteluanalyytikeskusta (EU INTCEN) riittävillä resursseilla sekä tarjoamalla laadukasta tiedustelutietoa, jotta keskus voi avustaa jäsenmaita tehokkaammin ja tukea siten myös unionin tasolla tehtävää päätöksentekoa. Uhkien tunnistaminen ja niihin vastaaminen kehittyvät myös tiedustelua koskevien strategisten näkemysten yhteensovittamisella vastuun tiedustelutoiminnasta ollessa kuitenkin jäsenvaltioilla.

Maailmanpolitiikan kehityskulut heijastuvat Suomeen nopeasti ja yllättäenkin, mikä tarkoittaa kasvavaa tarvetta laadukkaalle ja oikea-aikaiselle, tiedusteluviranomaisten muodostamalle tilannekuvalle ja tiedustelutiedolle. EU:n ja kansainvälisen tason yhteistyö luo usein kehyksen Suomen toiminnalle ja edesauttaa tilannekuvan muodostamista.

- *Muuttuva turvallisuusympäristö edellyttää ennakoivaa ja kokonaisvaltaista lähestymistapaa.*
- *Suomi kantaa vastuuta Euroopan turvallisuudesta yhdessä muiden EU:n jäsenvaltioiden kanssa. EU-yhteistyössä jäsenvaltioiden kansallista varautumista tuetaan ja täydennetään.*
- *Tiedustelutiedon jakaminen EU:n jäsenvaltioiden kesken ja tiedusteluyhteistyö perustuvat kahdenväliseen ja monenkeskiseen vapaaehtoiseen yhteistyöhön, mikä tapahtuu EU:n rakenteiden ulkopuolella tukien kuitenkin unionin kehittymistä turvallisuustoimijana. Tiedustelutiedon vaihdolla suojataan kansallista turvallisuutta ja sen edelleen luovuttamisessa tulee varmistaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.*
- *Unioni kehittää kyvykkyyksiä hybridi- ja kyberuhkien torjumiseksi, pakotteiden käyttö mukaan lukien, ja tässä toiminnassa, samoin kuin esimerkiksi terrorisminvastaisessa yhteistyössä, tiedusteluyhteistyö on tärkeässä asemassa.*

3 Tiedustelutoiminta

Tiedustelutoiminta jakautuu suojelupoliisin toteuttamaan siviilitiedusteluun ja Puolustusvoimien tiedusteluviranomaisten, pääesikunnan ja Puolustusvoimien tiedustelulaitoksen toteuttamaan sotilastiedusteluun.

Tiedustelulla hankitaan tietoa Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavista tekijöistä ja ilmiöistä sekä vastataan Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen johdon ja viranomaisien tietotarpeisiin. Toimintaympäristön ennakoimattomuus korostaa ajantasaisen tiedonhankinnan ja tiedon hyödyntämisen tärkeyttä Suomen tai Suomeen liittyvän kansallisen turvallisuuden, maanpuolustuksen, sotilaallisen toiminnan tai yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta. Lainsäädäntö mahdollistaa toiminnan, jolla suojautaan kansalliseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen kohdistuvilta vakavilta uhilta.

Tiedustelulainsäädännöllä on tarkoitus turvata perustuslailliseen yhteiskuntajärjestykseen, siihen kiinteästi kuuluviin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin merkittäviin yhteiskunnallisiin intresseihin liittyvässä päätöksenteossa tarvittavan tiedon saanti.

Tarkoituksen toteuttamiseksi tarvittavan tiedon saamiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi yksilön oikeuksia voidaan rajoittaa. Kansallista turvallisuutta uhkaava vieras valtiollinen toimija ei kuitenkaan nauti perusoikeuksien suojaa.

Tiedustelutoiminnan oikeudellisen perustan muodostavat perustuslaki ja kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet. Tiedustelutoiminnan yleisistä periaatteista säädetään poliisilain 1 luvussa, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetussa laissa ja sotilastiedustelusta annetussa laissa. Periaatteita ovat perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, suhteellisuus, vähin haitta, tarkoitussidonnaisuus ja syrjinnän kieltö. Tiedustelulainsäädäntö sisältää tiedustelutoimintaa ohjaavien periaatteiden toteutumisen varmistamiseksi oikeusturvaa koskevia järjestelyjä.

Kansallisen turvallisuuden suojaaminen edistää osaltaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tämän vuoksi tiedustelulainsäädännön tavoitteiden ja toteuttamisen kannalta periaatteiden ja tiedustelutoiminnan on oltava tasapainoisessa suhteessa.

3.1 Tiedustelun ohjaus ja yhteensovitus

Tiedustelulainsäädännön tultua voimaan valtioneuvostoon muodostettiin tiedustelutoiminnan strategisen tason ohjaus- ja seurantakokonaisuus.

Tiedustelutoiminnan keskeinen tavoite on tuottaa ajantasaista tietoa ylimmän valtiojohdon, valtioneuvoston ja eri viranomaisten päätöksenteon tueksi sekä tietoa kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen kannalta merkityksellisten toimijoiden suojaamiseksi niihin kohdistuvilta vakavilta uhilta. Tässä tarkoituksessa asetetaan suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisen tiedustelutoimintaa ohjaavat painopisteet. Tiedustelun painopisteet määrittyvät suhteessa tunnistettuihin kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen uhkiin.

Tiedustelun painopisteissä huomioidaan Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja kansallisen turvallisuuden kannalta merkittäviä kehityslinjoja, joista tarvitaan tarkempaa tietoa ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tueksi. Ne voivat koskea tiettyä aluetta tai teemaa taikka näitä yhdistävää uhkakokonaisuutta. Sotilastiedustelussa painopisteiden asettaminen ei vaikuta puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 31 ja 32 §:ssä säädettyyn tasavallan presidentin ratkaisovaltaan sotilaskäskyasioissa ja sitä koskevaan päätöksentekomenettelyyn.

Sisäministeriö asettaa siviilitiedustelutoimintaa koskevat painopisteet, jotka ottavat huomioon kansallisen turvallisuuden strategiset tavoitteet, joista etusijalle nousevat tärkeimmät tietotarpeet koskien kansallisen turvallisuuden uhkiin varautumista. Siviilitiedustelun painopisteitä valmistellaan sisäministeriön ohjauksessa yhteistyössä suojelupoliisin kanssa. Valmistelun aikana tavataan kaikki keskeiset tietoa tarvitsevat tahot.

Puolustusministeriö vahvistaa sotilastiedustelun toiminnalle painopisteet, joissa etusijalle nousevat ennakkovaroitukseen liittyvät maanpuolustuksen tarpeet. Sotilastiedustelussa huomioidaan puolustusvoimien johdon tietotarpeet sekä lain nojalla tietopyyntöihin oikeutettujen viranomaisten – tasavallan presidentin kanslia, valtioneuvoston kanslia, ulkoministeriö ja puolustusministeriö – tietotarpeet. Pääesikunta johtaa tiedustelutoimintaa sotilastiedustelun painopisteitä noudattaen.

Ennen siviili- ja sotilastiedustelun painopisteiden asettamista niitä käsitellään eri kokoonpanoissa. Tämän työn tavoitteena on varmistaa, että painopisteet vastaavat tietotarpeita ja muuttuvan uhkaympäristön vaatimuksia. Samassa yhteydessä yhteensovitetaan tiedusteluviranomaisten toimintaa.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous käsittelee valmistelevasti tiedustelun painopisteet. Edellä mainitusta käsittelestä on sotilastiedustelun osalta säädetty sotilastiedustelusta annetun lain 13 §:ssä. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteiselle kokoukselle saatetaan tiedoksi siviilitiedustelun painopisteet. Siviili- ja sotilastiedustelun painopisteitä käsitellään valmistelevasti myös valtioneuvoston kanslian asettamassa tiedustelun ja tilannekuvan koordinaatioryhmässä.

Painopisteiden ajankohtaisuutta ja toteutumista seurataan aktiivisesti. Painopisteiden seurantaan liittyen tiedustelutoimintaa ohjaavat ministeriöt antavat kerran vuodessa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteiselle kokoukselle selvityksen tiedustelun kohteita koskevista painopisteistä. Sotilastiedustelussa menettely perustuu sotilastiedustelusta annetun lain 16 §:än. Säännöksen mukaan selvitys voidaan antaa myös ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisen kokouksen pyynnöstä tai puolustusministeriön omasta aloitteesta. Siviilitiedustelun osalta toimitaan vakiintuneen käytännön puitteissa samojen periaatteiden mukaisesti kuin sotilastiedustelussa on säädetty sotilastiedustelun menettelyistä. Käytännössä selvitys voi koskea tiedustelutoimintaa laajemminkin.

Tiedustelulainsäädännön toimeenpanoon liittyen sisäministeriö perusti vuonna 2019 kansallisen turvallisuuden yksikön uusia kansalliseen turvallisuuteen liittyviä poikkiallinnollisia tehtäviä varten, joihin sisältyy myös siviilitiedustelun ohjaus, siviilitiedustelutoiminnan valvonta ja suojelupoliisin tulohjauksen kokonaisuus. Siviilitiedustelua koskeva ohjausprosessi on kytköksissä sisäasiainhallinnon strategiseen ohjausmenettelyyn, jonka puitteissa käsitellään säännöllisesti suojelupoliisin tiedustelutoimintaa, sen seuranta, ohjausta ja valvontaa.

Sotilastiedustelusta annetun lain tultua voimaan puolustusministeriöön perustettiin sotilastiedustelun ohjauksesta vastaava virka ja toiminnan laillisuusvalvonnasta vastaava virka. Lisäksi puolustusministeriön ja sotilastiedustelun johdon välille on luotu prosessi, jossa neljännesvuosittain tarkastellaan sotilastiedustelun seurantaan, ohjaukseen ja valvontaan liittyviä asiakokonaisuuksia.

Siviili- ja sotilastiedustelun painopisteiden sekä ohjauksen yhteensovittaminen on osoittautunut onnistuneeksi ratkaisuksi tiedustelutoiminnan koordinoinnissa sekä tehtävien jakamisessa siviili- ja sotilastiedustelun kesken. Poliisilain 5 a luvun 58 §:ssä ja sotilastiedustelusta annetun lain 15 §:ssä säädetään tiedustelutoiminnan yhteensovittamisesta samalla tavalla, mikä tukee tiedusteluviranomaisten yhteistoimintaa.

Tiedustelua suunnataan uudelleen tarkoituksenmukaisella tavalla kertyneen tiedustelutiedon perusteella sekä vaikeasti ennakoitavissa tai yllättävissä, nopeasti eskaloituvissa tilanteissa. Tämän vuoksi on tärkeää ylläpitää valmiutta painopisteiden muuttamisen ja priorisoinnin uudelleen arviointiin. Tiedustelulainsäädännön lyhyestä voimassaoloajasta johtuen tiedustelun painopisteprosessin kehittämistarpeista kertyy kokemuksia laajemmin jatkossa.

Ministeriöt ja tiedusteluviranomaiset tiedottavat eduskunnan valiokuntia, erityisesti tiedusteluvantavaliokuntaa, painopisteiden valmistelusta ja asettamisesta, toimialo-

jensa mukaisesti. Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan informointi on syväliempää kuin muiden valiokuntien, mikä perustuu tiedusteluvalvontavaliokunnalle eduskunnan työjärjestyksessä (40/2000) ja tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa säädettyihin tehtäviin.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin toteuttamassa tiedustelutoiminnan ohjauksen, yhteensovittamisen ja painopisteiden asettamisprosessin laillisuusvalvonnassa on varmennettu ja edistetty hyvän hallinnon ja oikeusjärjestyksen kannalta kestäviä strategisen ohjauksen käytäntöjä.

- *Uhkien muutoksiin varautuminen ja kasvavien riskien toteutumisen estäminen on kansallisen edun mukaista. Tässä tarkoituksessa varmistetaan oikea-aikainen ja säännöllinen tiedustelutiedon toimittaminen valtiojohdolle, valtioneuvoston ministerivaliokunnille ja turvallisuusviranomaisille yhteistyörakenteita hyödyntäen.*
- *Tiedustelutoiminnan suuntaamisen koordinaatio parantaa pidemmällä aikavälillä tiedon hankinnan merkityksellisyyttä, osuvuutta ja toiminnan vaikuttavuutta.*
- *Valtioneuvostotason ohjausmenettelyihin liittyy strateginen kokonaisvastuu. Ohjaavat tahot huomioivat valtiojohdon ja keskeisten tiedustelun asiakkaiden tarpeet sekä varmistavat toiminnan oikean suunnan ja yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden. Voimassa olevan lainsäädännön puitteissa tiedustelutoiminnan ohjaustoimintaa kehitetään ja yhteistyötä tiivistetään.*
- *Valtioneuvostotason koordinaatio tiedustelun ohjauksen kehittämisessä on keskeistä nopeatempoisten ohjausmuutosten ollessa kyseessä. Tiedustelua voidaan kohdistaa myös välittömän tarpeen mukaan.*
- *Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous on tärkeä toimija ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävien kehityslinjojen huomioon ottamisessa tiedustelussa ja tiedustelun toteutumisen seurannassa.*
- *Tiedustelutieto uhkista on merkityksellistä myös yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria ylläpitäville yksityisen sektorin toimijoille.*

3.2 Tiedustelun kohteet ja vaikuttavuus

Tiedustelulla suojattavia intressejä ovat kansanvaltainen valtio- ja yhteiskuntajärjestys, valtiojohdon toimintavapaus, alueellinen koskemattomuus, kansan elinmahdollisuudet, perus- ja ihmisoikeudet sekä yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja Suomen taloudelliset ja kansainväliset intressit.

Tiedustelutoiminnan kohteiden ja toimivaltuuksien käyttämisen edellytyksiin liittyvä sääntely velvoittaa tiedustelun kohdistamisen laissa määritettyyn toimintaan. Tarkoitus on tunnistaa kansallista turvallisuutta uhkaavat tahot ja toiminta, henkilöt sekä valtiolliset tai sotilaalliset toimijat. Kohteena oleva toiminta voi konkretisoituessaan muodostua yleisvaaralliseksi toiminnaksi tai toiminta voi olla lähtöisin Suomen ulkopuolelta muodostaen uhan Suomelle. Tiedustelulainsäädännössä määritetty vieraan valtion toiminta muodostaa luonteensa vuoksi erityisen uhan Suomen itsemääräämisoikeudelle, ja siitä on voitava hankkia riittävästi tietoa.

Siviilitiedustelun kohteet eli uhat määritellään yhtenevästi poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 3 §:ssä. Sotilastiedustelun kohteet määritetään sotilastiedustelusta annetun lain 4 §:ssä. Siviili- ja sotilastiedustelua voidaan kohdistaa osin samankaltaisiin kohteisiin, mikä otetaan huomioon tiedustelutoiminnan yhteensovittamisessa. Nämä kohteet liittyvät joukkotuhoseisiin, kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavaan kriisiin, kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden turvallisuutta uhkaavaan toimintaan sekä Suomen kansainvälisen avun antamisen ja kansainvälisen muun toiminnan turvallisuutta uhkaavaan toimintaan ja yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin.

Tiedustelua voidaan kohdistaa valtiollisiin ja ei-valtiollisiin tahoihin. Tietoa voidaan hankkia laissa määritetyistä kohteista ennakoivasti kotimaassa ja ulkomailla. Tiedustelua voidaan kohdistaa uhkaavaan organisaatiotoimintaan ilman nimenomaista yhteyttä tiettyyn henkilöön. Tiedon hankkiminen tietoverkoissa on välttämätöntä. Etenkin siviilitiedustelusta säättäminen on tuonut uusia työkaluja perinteisimpien tehtävien, kuten terrorismin torjunnan ja vastatiedustelun toteuttamiseen. Uusi lainsäädäntö korostaa tiedustelutoiminnan merkitystä siviilitiedusteluviranomaisen, suojelupoliisin, toiminnassa.

Valtiollinen toimija on määritetty tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 2 §:n 6 kohdassa sekä sotilastiedustelusta annetun lain 10 §:n 13 kohdassa. Valtiollinen toimija on vieraan valtion tunnistettu viranomainen tai sellaiseen viranomaiseen rinnastuva toimija sekä tarkoitettun tahon palveluksessa oleva tai sen määräyksessä ja ohjauksessa oleva taho. Valtiollisen toimijan tunnistaminen on tiedusteluviranomaisten toiminnan ydinosaamista.

Turvallisuuteen liittyvien uhkien ennakoiminen ja tunnistaminen voi olla vaikeaa. Uhat liittyvät ja sekoittuvat usein toisiinsa uhkaajan pyrkiessä peittämään toiminnan todellisen luonteen ja tavoitteet. Keinot näkyvät aina disinformaatiosta sotilaalliseen toimintaan saakka ja myös näiden yhteen sovitettuna yhteiskäyttönä. Kansallisen turvallisuuden uhat, kuten hybridi- ja kyberuhat, voivat olla monimuotoisia ja ulottua koskemaan useita hallinnonaloja tai vaikuttaa laajasti yhteiskunnan toimintoihin kohdistuessaan kriittiseen infrastruktuuriin. Digitaalisessa ympäristössä yksittäinen asia voi laajentua uhkaamaan yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja. Tiedustelun kohteet ovat siviili- ja sotilastiedustelussa tarkkarajaisuudestaan huolimatta osoittautuneet sääntelyltään toimiviksi uhkien vakavuutta ajatellen niin, että lainsäädäntö on mahdollistanut ennakoivan ja nykytilanteessa riittävän laajan tiedonhankinnan uhkista toimintaympäristön edellyttämällä tavalla. Tiedustelun kohteiden määrittely mukautuu ajassa, huomioiden muuttuvan turvallisuusympäristön ja yhteiskunnan toimintakyvyn kannalta suojattavien toimintojen ja intressien kokonaisuuden.

Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisille asetetut painopisteet ohjaavat tiedustelun kohdistamista ja tietoa hankitaan uhkaperusteisesti. Strategisemmalla tasolla tietoa tarvitaan kotimaasta ja ulkomailta valtiojohdon ulko- ja turvallisuuspoliittista sekä kansallisesta turvallisuudesta ja maanpuolustuksesta vastaavien tahojen päätöksentekoa varten. Kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen uhkien torjunnan kannalta merkityksellisen, varmennetun ja analysoidun tiedon saattaminen tiedusteluviranomaisilta oikea-aikaisesti päätöksentekijöiden sekä turvallisuusviranomaisten käyttöön on tärkeää tilannekuvan muodostamiseksi, toimintaedellytysten varmistamiseksi ja uhkilta suojautumisen tai vahinkojen rajaamisen kannalta sekä lisäarvon tuottamiseksi päätöksentekoon. Puolustusvoimien toiminnan ja kansallisen turvallisuuden suojaamisen kannalta välttämättömissä lain määrittämässä tapauksissa tiedusteluviranomaiset voivat luovuttaa yrityksille ja yksityisille yhteisöille tietoa uhkista, mikä hyödyttää toimijoiden omaa toimintaa ja laajemmin yhteiskuntaa. Tiedustelulla uhkista saadun ja analysoidun tiedon hyötyjä ja vaikutuksia Suomen kansantalouden kannalta on tässä vaiheessa kuitenkin liian varhaista arvioida.

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus syntyy oikea-aikaisesta tilannekuvasta ja riittävän ajoissa käynnistetyistä ennakkollisista toimista. Kyse on yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämisestä ja niiden suojaamisesta kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvilta vakavilta uhkilta osin yhteisin toimenpitein. Lainsäädäntö mahdollistaa riittävän tiedonhankinnan siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisen tehtävien toteuttamiseksi toiminnoista, joilla on merkitystä valtion itsemääräämisoikeuden, yhteiskunnan vakauden ja kansantaloudessa tehtävien investointien kannalta. Tiedustelulainsäädännössä säädettyjä kohteita voidaan pitää tarkoituksenmukaisina.

- *Tiedustelulainsäädännön on tärkeää vastata toimintaympäristön muutoksiin ja ennakoimattomiin tilanteisiin tiedustelun kohteiden ja suojattavien etujen ajanmukaisilla määrittelyillä.*
- *Lainsäädäntöä arvioidaan ja kehitetään ajassa toimintaympäristössä kehittyvien uhkien, tiedustelua koskevan kansainvälisen oikeuden ja sopimusten kehittymisen myötä sekä lainsäädännön vaikutuksia ja puutteita koskevien kokemusten ja havaintojen edellyttämällä tavalla. Tiedusteluviranomaisten toimintakyky varmistetaan ennakoimattomien tilanteiden varalta myös lainsäädännön keinoin.*
- *Ennakollinen varautuminen valtiollisten toimijoiden kansallista turvallisuutta uhkaavaan toimintaan sekä niitä valmistelevien toimien estämiseen on keskeistä.*

3.3 Toimivaltuudet

Tiedusteluviranomaisten käyttämillä tiedustelumenetelmillä tarkoitetaan viranomaisille säädettyjä toimivaltuuksia, joita käytetään salassa kohteelta. Tiedustelutoiminnan edellytys ei ole, että uhkaavan toiminnan taustalla oleva taho olisi tunnistettu sillä hetkellä, kun tiedustelumenetelmän käyttö aloitetaan. Tiedustelumenetelmiä käytetään hyväksyttävän päämäärän, kansallisen turvallisuuden suojaamisen tai maanpuolustuksellisten tarpeiden, toteuttamiseen.

Tiedusteluviranomaisten tiedonhankinta perustui aiemmin poliisilain rikoksen estämisestä ja paljastamista koskevien toimivaltuuksien käyttöön Suomen alueella. Tiedustelumenetelmät perustuvat osin menetelmällisesti rikostorjuntaviranomaisille säädettyihin salaisiin tiedonhankintakeinoihin ja pakkokeinoihin, mutta tiedustelussa toimivaltuuksien käyttäminen ei ole sidottu rikosepäilyyn. Tiedustelutarkoituksessa käytettävien toimivaltuuksien käytössä kysymys ei ole rikoksen estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen tähtäävistä toimenpiteistä vaan kansallisen turvallisuuden suojaamisesta. Rikostorjuntaviranomaisten toimivaltuudet laajempaan tiedonhankintaan voidaan selvittää erikseen, koska nykyisellään rikostiedustelussa tiedonhankintatoimivaltuudet kytkeytyvät yksilöitävissä olevaan rikokseen ja henkilöön, ja asia on noussut lausuntokierroksella esiin.

Tiedustelutoimivaltuuksiin sisältyvät tiedustelumenetelmät täydentävät toisiaan. Tiedon hankkimisen tuloksellisuus lainsäädännössä määritetyistä kohteista perustuu myös tiedustelumenetelmien tehokkuuteen ja mahdollisuuteen ottaa huomioon kehittyvät teknologiat.

Siviili- ja sotilastiedustelussa käytetään osin samoja menetelmiä, ja niitä koskevat toimivaltuussäännökset ovat pitkälti yhteensovitettuja toiminnan samankaltaisuuden takia. Tiedustelumenetelmillä turvataan tosiasiallinen kyky havainnoida ja kartoittaa ilmiöitä, tilanteita ja uhkia etupainotteisesti. Tiedustelutoimivaltuudet mahdollistavat kansallisen turvallisuuden kannalta olennaisen ja kriittisen tärkeän tiedon hankkimisen myös ulkomailta ja kohteista ilman yhteistyötä valtion kanssa, jonka alueella tiedustelutoimintaa toteutetaan. Kaikkea tarvittavaa tietoa ei ole saatavissa vain Suomen alueella, sillä kansallinen ja kansainvälinen toimintaympäristö ovat kietoutuneet toisiinsa.

Perustuslain 10 §:n muuttaminen oli keskeinen edellytys luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttuvien menetelmien, kuten tietoliikennetiedustelusta säätämiseksi ja oikeustilaa muutettiin luottamuksellisen viestin suojan kohdalla puuttumatta kuitenkaan perustuslailla turvattuun kotirauhan suojaan.

Tiedustelumenetelmistä säädetään poliisilain 5 a luvussa ja sotilastiedustelusta annetun lain 4 luvussa. Muuhun salaista tiedonhankintaa koskevaan lainsäädäntöön verrattuna uusina menetelminä säädettiin jäljentämisestä, lähetyksen jäljentämisestä, lähetyksen pysäyttämistä jäljentämistä varten, paikkatiedustelusta sekä tietoliikennetiedustelun kokonaisuudesta. Siviilitiedustelussa mahdollistettiin ulkomaantiedustelu ja tilanteissa, joissa se on välttämätöntä eikä tietoa ole hankittavissa muulla menetelmällä, tietoliikennetiedustelu. Ulkomaantiedustelun ja tietoliikennetiedustelun toimivaltuudet siviilitiedustelun menetelminä ovat merkittävin muutos aikaisempaan. Vain sotilastiedustelussa käytettäviä menetelmiä ovat radiosignaalitiedustelu ja ulkomaan tietojärjestelmätiedustelu.

Tiedustelulainsäädännön asettamat vaatimukset ovat tarkkarajaisia yleisten ja erityisten edellytysten arvioimiseksi ja tiedustelumenetelmän käyttöön ottamiseksi, kun kyse on toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta tai on tärkeä sotilaallisen tiedustelutehtävän kannalta. Edellytykset liittyvät menetelmän käyttöä koskevaan vaatimukseen ja päätökseen, joissa on esitettävä välttämättömyys, tiedon tärkeys, laissa määritetty tiedustelun kohde tai toiminta ja toiminnan kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava luonne. Edellytysten olemassaolo on osoitettava ennen tiedustelumenetelmän käytön aloittamista asianomaisen menetelmän käyttämisestä päättävälle taholle, mikä sisältää sen, että tiedustelumenetelmällä voidaan olettaa saatavan tärkeää tietoa tiedustelun kohteena olevasta toiminnasta. Tiedustelu voi kohdistua henkilöön, jolla on tunnistettu yhteys kansallisen turvallisuuden uhan aiheuttavaan toimintaan. Valtiollisten toimijoiden kohdalla tiedustelumenetelmän käytön tulee olla tarpeellista.

Tiedustelumenetelmää ei saa kohdistaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan lukuun ottamatta ulkomaantiedustelun mahdollisuutta kohdistaa menetelmä ky-

seiseen tilaan yksittäisessä tapauksessa. Tiedusteluviranomaisten ulkomaantiedustelun toimivaltuudet ovat mahdollistaneet uudella tasolla Suomen kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien, kansainvälistä alkuperää tai Suomen ulkopuolelta lähtöisin olevien vakavien uhkien havainnoinnin ja tiedonhankinnan. Tärkeää on, että tietojen hankinta on mahdollistettu tiedustelumenetelmien käyttämisellä, vaikka toimintaan liittyy ulkopoliittisia ulottuvuuksia ja riskejä käytännön toiminnassa. Suojelupoliisissa ulkomaantiedustelun operatiivinen päätöksenteko ja siten vastuu on osoitettu suojelupoliisin päällikölle poliisilain 5 a luvun 39 §:n mukaisesti. Suojelupoliisin toteuttamassa ulkomaantiedustelussa ei sovelleta poliisilain 5 a luvun 44 §:ä, joten ulkomaantiedustelussa saatua tietoa ei luovuteta rikostorjuntaan. Edelleen ulkomaantiedusteluun ei sovelleta tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamista koskevaa poliisilain 5 a luvun 47 §:ä. Näin estetään tiedustelun tuleminen vieraan valtion tietoon. Vastaavasti sotilastiedusteluviranomaisen osalta ulkomailla tapahtuvan sotilastiedustelun operatiivinen päätöksenteko ja vastuu on osoitettu pääesikunnan tiedustelupäällikölle sotilastiedustelusta annetun lain 64 §:n mukaisesti, ja tiedon luovuttamista rikostorjuntaan ja tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamista koskevat rajoitukset on säädetty lain 79, 80 ja 89 §:ssä.

Kansallisen turvallisuuden suojaaminen ei perustuslain 10 § huomioon ottaen mahdollista kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä säätämistä tavallisella lailla. Siviilitiedustelulainsäädännön poliisilain 5 a luvussa säädetty kielto kohdistaa tiedustelumenetelmää pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan tai kielto tehdä muita toimenpiteitä kyseisessä tilassa mahdollistavat kansallista turvallisuutta vakavasti uhaavan toiminnan valmistelun siirtymisen tiedonhankinnan ulottumattomiin. Tällä on merkitystä oikea-aikaiseen turvallisuustilannekuvaan ja sitä kautta saavutettavaan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen viranomaistoimilla. Kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien torjunnan kannalta on perusteltua seurata toimivaltuuksien laajuutta ja riittävyyttä perusoikeuksien ja turvallisuusnäkökohtien välisen tasapainon näkökulmasta. Tiedustelun keinoin torjuttavat kansallisen turvallisuuden uhat ovat yhteiskunnalliselta merkitykseltään astetta vakavampia kuin rikostorjuntaan liittyvät uhat.

Tietoliikennetiedustelu täydentää menetelmänä muiden tiedustelumenetelmien käyttöä. Kokonaisuutena tietoliikennetiedustelun voidaan katsoa sisältävän teknisten tietojen käsittelyn sekä valtiollisen ja muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvan tiedustelun. Tietoliikennetiedustelua koskeva sääntely kattaa nimenomaiset säännökset siitä, että se ei ole yleistä ja kohdentamatonta tietoliikenteen seurantaa. Tietoliikennetiedustelua ei saa kohdistaa viestiin, jonka lähettäjä ja vastaanottaja ovat Suomessa, jolloin tietoliikennetiedustelua suoritettaessa toisen osapuolen on oltava Suomen ulkopuolella.

Sotilastiedustelusta annetun lain 66 §:ssä säädetään tietoliikenteen tiedonhankinnan teknisten tietojen käsittelystä, mikä edeltää varsinaista tietoliikennetiedustelua. Säännöksessä teknisten tietojen keräämisen hetkellisyttä ei ole tarkemmin määritelty, ja määrittelyä linjataan tuomioistuimessa. Hankittavien tietojen ja toiminnan luonne huomioon ottaen hetkellisyys on osoittautunut ongelmalliseksi.

Lisäksi teknisten tietojen keräämiseksi tarvittava lupa voi olla voimassa lyhyemmän aikaa kuin varsinainen tietoliikennetiedustelu, mikä johtaa lupahakemuksen uusimiseen. Luvan voimassaoloaika tulisi yhteensovittaa varsinaisen tietoliikennetiedustelun kuuden kuukauden lupa-aikaan.

Tällä hetkellä teknisten tietojen käsittelyllä saatuja tietoja voidaan käyttää vain tietoliikennetiedustelun kannalta merkityksellisen viestintäverkon osan löytämiseen. Teknisten tietojen käsittelyssä on tunnistettu kuitenkin saatavan tietoja, joita voitaisiin käyttää myös varsinaisessa tietoliikennetiedustelussa hakuehtoina sekä käytettävien hakuerojen tarkentamisessa ja kehittämisessä. Teknisten tietojen käyttö hakuehtoina rajaisi entisestään saatavaa tietoa, kohdistuisi tarkemmin kohteeseen ja tehostaisi toimintaa. Tämä vähentäisi tarpeetonta puuttumista yksilön oikeuksiin.

Uuden lainsäädännön toimivaltuuksien käyttämisellä suojelupoliisin ja sotilastiedustelun toiminta on lähtökohtaisesti tehostunut, sillä aiemmin käytössä olleilla toimivaltuuksilla ei voitu tehokkaasti riittävän varhaisessa vaiheessa hankkia tietoa kansallista turvallisuutta vaarantavista uhkista ja ryhtyä toimenpiteisiin ennakoivasti. Ulkomaan tiedustelutoimivaltuudet mahdollistavat entistä paremmin tiedonhankinnan Suomeen kohdistuvista, kansainvälisistä alkuperää olevista uhkista. Säännökset on muotoiltu tiedustelun tavoitteiden saavuttamisen kannalta tarkoituksenmukaisesti. Tiedustelutoimivaltuuksien käytön edellytykset ja saadun tiedon jatkokäyttämisen edellytykset on pidettävä erillään.

Toimintaympäristön muutokset, voimavarojen taso sekä toiminnan salassa pidettävä luonne vaikuttavat tiedustelulainsäädännön toimeenpanoon ja sen suojaamiseen. Tiedustelun paljastuminen voi aiheuttaa vaaran tiedustelua suorittavan virkamiehen ja hänen yhteistyötahonsa, tietolähteen, hengelle tai terveydelle sekä se voi vaarantaa tiedustelutoiminnan kansainvälisen yhteistyön ja jopa aiheuttaa vaaran kansalliselle turvallisuudelle. Operatiivisen toiminnan suojaamiseksi lainsäädäntö mahdollistaa tiedustelumenetelmien käytön yhteensovituksen tiedusteluviranomaisten, keskusrikospoliisin ja muiden viranomaisten välillä työturvallisuuden varmistamiseksi sekä menetelmien ja suunnitelmien paljastumisen estämiseksi. Tieto yhteensovittamista koskevan käytännön toteuttamisesta on salassa pidettävää.

Tiedusteluviranomaisten kyky hankkia tietoa tiedustelun kohteen salassa pitämästä ja valtiorajat ylittävästä Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta on parantunut. Lainsäädännön mukaisten toimivaltuuksien kehittämisessä on otettava huomioon uusien teknologioiden kehittyminen, jotka usein turvaavat entistä paremmin yksityisyyden suojaa, mutta toisaalta mahdollistavat myös laittoman toiminnan tai kansallista turvallisuutta vaarantavan toiminnan salaamisen.

- *Tiedustelu on kehittyvä toiminto ja tiedustelumenetelmien merkityksen voidaan arvioida kasvavan tulevaisuudessa hankittaessa tietoa yhteiskuntaan ja sen kriittisiin toimintoihin kohdistuvista vakavista uhkista.*
- *Globaalisti verkottuneessa maailmassa tietoverkoissa suoritettava tiedustelu on välttämätöntä.*
- *Suomen alueella ja sen ulkopuolella käytettävien tiedustelumenetelmien ajanmukaisuudella vastataan toimintaympäristön asettamiin vaatimuksiin. Kansallisen turvallisuuden suojaamiseen ja sotilaallisiin uhkiin varautuminen ja vastaaminen edellyttävät viranomaisen suorituskyvyn olevan toimintaympäristön edellyttämällä tasolla. Teknologinen kehitys huomioidaan.*
- *Tiedusteluviranomaisten suorituskykyyn vaikuttavat käytettävissä olevat tiedustelumenetelmät ja niiden tehokkuus. Tiedustelun kohde pitää toimintansa salassa ja toiminta voi olla valtiorajat ylittävää. Toimivaltuuksien käyttöperusteiden on mahdollistettava uhkan havaitseminen ja tiedonhankinta mahdollisimman oikea-aikaisessa vaiheessa riittävällä tasolla.*
- *Kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien vakavien uhkien torjunnan kannalta on perusteltua seurata tiedustelumenetelmien kohdistamista ja niiden käyttöä koskevia kieltoja ja rajoituksia sekä arvioida toimivaltuuksien kehittämistarpeita.*

3.4 Yhteistyö ja yhteistoiminta muiden tahojen kanssa

Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten yhteistyö perustuu poliisilain 5 a luvun 54 §:än ja sotilastiedustelusta annetun lain 17 §:än. Lainsäädäntö mahdollistaa tiedusteluviranomaisten yhteistyön siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi sekä tiedonvaihdon tarpeellisessa laajuudessa tiedusteluviranomaisten välillä. Yhteistoiminta on osoittautunut tulokselliseksi.

Tiedustelulainsäädännön mukaan tiedusteluviranomaisten on toimittava yhteistoiminnassa muiden viranomaisten kanssa. Poliisilain 5 a luvun 55 §:n nojalla suojelupoliisin

ja sotilastiedustelusta annetun lain 18 §:n nojalla sotilastiedusteluviranomaisen on tarpeen mukaan toimittava yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa siviilitiedustelun ja sotilastiedustelun tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tiedusteluviranomaiset voivat tiedustelutehtävänsä toteuttamiseksi luovuttaa muille viranomaisille tietoja, jos se on tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tai maanpuolustuksen kannalta.

Tiedusteluviranomaisten yhteistyö muiden viranomaisten kanssa on yleisesti osoittautunut toimivaksi ja vakiintuneeksi. Yhteistyö on antanut lisäarvoa myös muiden kuin tiedusteluviranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Kuitenkin joissakin tapauksissa laki sotilastiedustelusta tai poliisilain 5 a luku tai muu lainsäädäntö saattavat asettaa käytännön yhteistoiminnalle rajoitteita. Yhteistyötä voidaan kehittää edelleen huolehtimalla säädöspohjan ajantasaisuudesta. Tilannetta arvioidaan yhteistoiminnasta saatavien kokemusten ja esille nousseiden ongelmien perusteella.

Uhkia torjutaan myös kansainvälisen tiedustelu- ja turvallisuusyhteistyön keinoin poliisilain 5 a luvun 57 §:ssä sekä sotilastiedustelusta annetun lain 20 §:ssä säädetyin tavoin. Lainsäädännön tavoitteiden kannalta yhteistyön mahdollistaminen on ollut tärkeää toiminnallisesti sekä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi osin yhteisin toimenpitein. Yhteistyön kehittyminen lisää kansainvälistä tiedonvaihtoa, mikä tukee tiedusteluviranomaisten tehtävien hoitamista. Ulkomaisilta turvallisuus- ja tiedustelupalveluilta saadun tiedon käytössä ja luovutuksessa noudatetaan niitä rajoituksia ja ehtoja, joita luovuttava taho asettaa. Tiedusteluviranomaisille on keskeistä viranomaisilta saadun tiedon hyödyntäminen osana vakavasti kansallista turvallisuutta uhkaavaa toimintaa koskevaa tiedonhankintaa. Tietoa on oikeus saada myös yksityisiltä yhteisöiltä poliisilain 5 a luvun 50 §:n ja sotilastiedustelusta annetun lain 104 §:n nojalla, millä on merkitystä muun muassa kohteen tunnistamisessa tiedonhankinnan kohdistamiseksi ja tehostamiseksi.

Poliisilain 4 luvun 2 §:n 1 momentin nojalla poliisilla on oikeus saada viranomaisilta tehtäviensä suorittamiseksi tietoja, mikäli tiedon antamista ei ole lainsäädännössä rajoitettu tai kielletty. Suojelupoliisin aiemmin esitutkintatoimivaltuuksiin liittyvät tiedonsaantioikeudet muuttuivat, kun esitutkintatoimivaltuudet poistuivat tiedustelulainsäädännön tullessa voimaan. Suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksien kokonaisuutta on tarkasteltava jatkossa kansallisen turvallisuuden suojaamiskyvyn sekä tiettyjen rikosten, vakoilun ja valtiopetosrikosten estämistehtävien kannalta. Tiedonsaannilla on merkitystä myös kansalliseen turvallisuuteen liittyvien terrorististen uhkien ja kansainvälisen terrorismin ehkäisemisen näkökulmasta. Jatkossa voidaan selvittää missä määrin kansallisen turvallisuuden kannalta lainsäädännössä on esteitä tiedusteluviranomaisten välttämättömälle tiedonsaannille.

Tiedustelumenetelmän käytön aikana tietoa voidaan saada rikostorjuntatoimia edellyttävistä tapahtumista. Oikeusturvaan liittyvistä syistä lähtökohtana on, että tiedustelutoimivaltuuksilla saatua tietoa käytetään vain kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Tiedusteluviranomaisilla on velvollisuus tai oikeus ilmoittaa minkä tahansa tiedustelumenetelmän käytön aikana havaitusta vakavasta rikoksesta keskusrikospoliisille tai muulle toimivaltaiselle viranomaiselle poliisilain 5 a luvun 44 §:ssä ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 17 §:ssä sekä sotilastiedustelusta annetun lain 79 ja 80 §:ssä säädetyin tavoin, tehdyksi oletetun tai hankkeilla olevan rikoksen vakavuusaste huomioiden (palomuurisääntely). Siviilitiedusteluviranomaisen kohdalla henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019) 50 §:n 2 momentin mukaan tiedustelumenetelmän avulla saadun tiedon luovuttamisesta rikostorjuntaan sovelletaan poliisilain 5 a luvun 44 §:ä ja mainitun luvun 55 §:ssä säädetty oikeus luovuttaa tietoa muille viranomaisille tai yrityksille ja muille yhteisöille ei koske henkilötietoja. Tiedon luovuttamisessa on kyse poikkeuksesta käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvojana tiedusteluvalvontavaltuutettu on esittänyt tulkintakannanoton tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittujen tietojen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopivista tietojen käyttötaivoista muussa viranomaisessa; kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämistä ja paljastamista sekä selvittämistä voidaan pitää tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittujen tietojen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopivina tietojen käyttötapoina. Palomuurisääntelyn soveltamista, toimivuutta sekä laillisuusvalvonnallisia kannanottoja palomuriin liittyen on jatkossa seurattava huolellisesti ja arvioitava. Eduskunnan oikeusasiamies on ottanut omana aloitteenaan selvitettäväksi palomuuria koskevan sääntelyn tulkintaa koskevan asian ja antanut asiaan päätöksen (23.11.2021, EOAK/289/2021). Oikeusasiamies toteaa päätöksessään, että yksityiselämä ja henkilötietojen suoja on turvattu perustuslaissa eikä käyttötarkoitussidonnaisuuteen voida tehdä perusoikeuksia heikentäviä tulkintoja. Tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan merkitsee poikkeusta käyttötarkoitussidonnaisuudesta, ja tiedustelulakien palomuurisäännökset osoittavat, minkälaisin edellytyksin tiedustelumenetelmillä saatuja tietoja pitää, saa tai ei saa luovuttaa rikostorjuntaan. Oikeusturvatakeet tiedustelutiedon johtaessa rikosprosessiin sekä tiedustelumenetelmin saadun tiedon säilyttäminen ja tallettaminen muuhun kuin tiedustelutarkoituksiin ovat kytkeytyt palomuurisääntelyyn. Oikeusasiamies katsoo, että tiedusteluvalvontavaltuutetun tulkintakannanottoa ei voida pitää oikeudellisesti hyväksyttävänä.

Tiedusteluviranomaisen ilmoittaessa tiedustelumenetelmällä saadun tiedon rikostorjuntaan esitutkintakynnyksen ylittymistä koskevan arvion tekeminen kuuluu ilmoituksen vastaanottajalle. Toimivaltaisen viranomaisen on ennen esitutkinnan käynnistämistä tai esitutkintatoimenpiteen käyttämistä taikka rikoksen estämiseen tähtäävän toimenpiteen käynnistämistä ilmoitettava asiasta tiedusteluviranomaiselle poliisilain 5 a luvun 44 §:n tai sotilastiedustelusta annetun lain 81 §:n perusteella. Esitutkinta on luonteeltaan julkisempaa toimintaa kuin tiedustelu.

Lainsäädännön soveltamisajan lyhyden johdosta kaikilta osin tarkempien johtopäätösten tekeminen on vielä ennen aikaista. Tiedustelutoiminnassa tiedonhankinnan kohde on kansalliselle turvallisuudelle tai maanpuolustukselle uhan aiheuttava toiminta, mitä voi toteuttaa muun muassa vieras valtio, jonka puolesta tai edustajana uhan aiheuttava henkilöryhmä tai henkilö toimii. Laillisuusvalvonnassa kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että tiedustelutoimivaltuuksia ei käytetä salaisia tiedonhankinta- tai pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen. Tiedustelutoiminta ja lainsäädännön mukaiset edellytykset sen toimivaltuuksien käyttämiseen eroavat luonteeltaan ja toimivaltuuksiltaan tilanteista, joissa säädettyjä salaisia tiedonhankinta- ja pakkokeinoja voidaan käyttää. Pakkokeinolain mukaisia toimivaltuuksia voi käyttää vain tiedusteluviranomaisista erillinen esitutkintaviranomainen.

Tiedusteluviranomaisten toimiva yhteistyö muiden turvallisuusviranomaisten kanssa on tärkeää ja välttämätöntä kansalliseen turvallisuuteen liittyvän uhkaympäristön takia sekä muiden viranomaisten kansalliseen turvallisuuteen liittyvien tehtävien suorittamiseksi. Uhkien torjunnan takia tietojen vaihtaminen viranomaisten välillä on välttämätöntä. Tietoa tarvitaan yhteisen ja viranomaiskohtaisen tilannekuvan muodostamiseen ja viranomaisten toiminnan suuntaamiseen.

Tiedusteluviranomaisten näkökulmasta yhteistoiminta yritysten ja yksityisten yhteisöjen kanssa on osa tiedustelutoiminnan tarkoituksenmukaista toteuttamista. Yritykset ja yhteisöt ovat toimijoita teknologian ja ohjelmistojen kehittämisessä, minkä lisäksi tiedusteluviranomaiset voivat hyödyntää edellä mainittujen tahojen tietoja ja taitoja toiminnassaan. Lisäksi esimerkiksi harvinaisten kielten kääntämiseksi sotilastiedustelusta annetun lain 111 § ja poliisilain 5 a luvun 43 § mahdollistavat tiedusteluviranomaisille tehtäviensä suorittamiseksi ulkopuolisen asiantuntijan käyttämisen tiedustelutoiminnassa kertyneiden tallenteiden tutkimisessa laissa säädettyin edellytyksin.

Teleyrityksillä on poliisilain 5 a luvun 51 §:n ja sotilastiedustelusta annetun lain 96 §:n mukaisesti velvollisuus tehdä Suomessa operoimaansa televerkkoon telekuuntelun ja televalvonnan edellyttämät kytkennät sekä antaa tiedusteluviranomaisten käyttöön telekuuntelun toimeenpanoa varten tarpeelliset tiedot, välineet ja henkilöstö. Uusien teknologioiden takia on arvioitava muiden palveluntarjoajien kuin teleyritysten teknologia-neutraalia avustamisvelvollisuutta kansallisen turvallisuuden suojaamiskyvyn ja erityisesti kyberuhkien torjumisen kannalta. Teleyrityksellä on myös velvollisuus säilyttää tiettyjä välitystietoja viranomaisstarpeita varten siten kuin sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 157 §:ssä säädetään. Näiden tietojen käytöstä säädetään poliisilain 5 a luvun 53 §:ssä ja sotilastiedustelusta annetun lain 103 §:ssä. Tietoliikennetiedustelun osalta erityisiä velvoitteita on säädetty tiedonsiirtäjille, käytännössä teleyrityksille.

Poliisilain 5 a luvun 52 §:ssä ja sotilastiedustelusta annetun lain 99 §:ssä säädetään kustannusten korvaamisesta teleyritykselle tiedusteluviranomaisen avustamisesta ja tietojen antamisesta. Sotilastiedustelusta annetun lain 100 §:n nojalla tiedonsiirtäjillä on oikeus saada korvaus lain 97 §:n tarkoitetusta sotilastiedusteluviranomaisen avustamisesta tietoliikennetiedusteluun liittyen ja 98 §:ssä tarkoitetusta tietojen antamisesta koskien Suomen rajan ylittävää viestintäverkkoa. Kustannusten korvaamisen osalta ei ole ilmennyt lainsäädännön soveltamisen aikana uusia perusteita muuttaa tehtyä ratkaisua lainsäädännön suhteen. Kokonaisuutta on arvioitava jatkossa teknologinen kehitys huomioiden.

Tietoliikennetiedustelun osalta tiedustelumenetelmälle olennaisen kytkennän yleisen viestintäverkon osaan tekee kytkennän suorittaja. Kytkentöjen tekeminen on sujunut hyvin. Kyse on kuitenkin uusimuotoisesta toiminnasta, mikä vaatii jatkokehittämistä. Kytkennän suorittamisen jatkuvuus on turvattava kaikissa tilanteissa, ja lainsäädännön on oltava selkeää varautumisen kannalta.

Yhteistyön tavoite on tehostaa kunkin viranomaisen toimintaa ja kykyä vastata uhkiin, kun yhden toimijan toimivaltuudet ja voimavarat osoittautuvat yksinään riittämättömiksi. Tiettyjen viranomaistoimivaltuuksien käyttäminen edellyttää yksityisen toimijan toimenpiteitä.

Yhteiskunnalliselta kannalta yhteistyö on merkityksellistä keskinäisriippuvaisten toimintojen kannalta ja kytkeytyy kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen.

- *Tiedusteluviranomaisten yhteistyö on toimivaa toiminnan eri tasoilla. Yhteistyön toimivuutta ja tasoa määrittävät resurssit. Resurssien tason ylläpitäminen toimintaympäristön edellyttämällä tasolla mahdollistaa toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden.*
- *Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta tiedusteluviranomaisten keskinäinen toiminnallinen yhteistyö ja yhteistoiminta muiden viranomaisten kanssa sekä mahdollisuus kertoa uhkista tuo lisäarvoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseen.*
- *Toimiva palomuurisääntely on yhteiskunnan kokonaisedun sekä rikoksen uhrin ja perusoikeuksien huomioon ottamisen kannalta perusteltua.*
- *Tiedusteluviranomaisten ja muiden viranomaisten välistä tiedonvaihtoa koskevan lainsäädännön täsmentämisen tarpeet selvitetään.*

3.5 Valvonta ja oikeusturva

Tiedusteluviranomaisten vastuiden ja toimintojen laajentumiseen sisältyy tiedustelun salaisten toimivaltuuksien toteuttamisen valvonta. Lainsäädäntö mahdollistaa tarkoin rajatuissa puitteissa puuttumisen suojattuihin perus- ja ihmisoikeuksiin, etenkin perustuslain 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Tiedustelutoiminnan valvonnalla turvataan perusoikeuksia mukaan lukien perustuslain 21 §:ssä säädetty yksilön oikeusturvatakeet.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössään vahvistamien yleisten kriteerien mukaisesti lainsäätäjän ja julkisen vallan on huolehdittava jatkuvasti siitä, että tiedustelun toimivaltuudet pysyvät ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen rajoissa.

Tiedustelutoimintaa koskee sen arkaluonteisuuden takia lähtökohtaisesti laaja salassapito, joka ulottuu myös kaikkeen valvontatoimintaan. Salassapidon kokonaisuutta tiedusteluviranomaisten, kohteen, tuomioistuimen, tutkimispyyntöjen tekijöiden tai kantelijoiden sekä asianosais- ja yleisöjulkisuuden osalta määrittävät poliisilaki, laki sotilastiedustelutoiminnasta, oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettu laki (370/2007) sekä laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999). Tiedonhankinnan salassapidolla on liityntä muun muassa tiedusteluvirkamiehen työturvallisuuteen ja tietolähteiden suojaamiseen. Tiedusteluviranomaisten hallinnoimien henkilötietojen käsittelystä säädetään kahdessa toimialakohtaisessa laissa, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetussa laissa (616/2019) ja henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetussa laissa (332/2019), sekä henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetussa laissa (1054/2018).

Tiedustelutoimintaa koskevat perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, suhteellisuusperiaate, vähimmän haitan periaate sekä tarkoitussidonnaisuuden ja syrjinnän kiellon periaatteet. Tiedustelulainsäädäntö sisältää tiedustelutoimintaa ohjaavien periaatteiden toteutumisen varmistamiseksi oikeusturvaa koskevia ennakkollisia ja jälkikäteisiä järjestelyjä. Toiminnan yksityiskohtainen ja tarkkarajainen sääntely sekä valvonta ehkäisevät tehokkaasti jo ennalta toimivallan väärinkäytöksiä. Sääntely kohteista ja toimivaltuuksista sekä päätöksenteon sisältö- ja dokumentointivaatimukset mahdollistavat toiminnan lainmukaisuuden tarkan valvonnan. Tämä koskee myös ulkomaantiedusteluun kohdistettavaa laillisuusvalvontaa. Keskeinen periaate tiedusteluviranomaisissa on, että eri menetelmistä käytetään sitä, joka parhaiten ottaa huomioon perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen.

Tiedustelutoiminnan valvonnan kokonaisuuteen sisältyvät eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan harjoittama parlamentaarinen valvonta, eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin valvonta, tiedusteluvalvontavaltuutetun laillisuusvalvonta, tietosuojavaltuutetun henkilötietoihin kohdistuva valvonta sekä tiedusteluviranomaisten sisäinen ja ministeriöiden tiedusteluviranomaisiin kohdistuva valvonta.

Yhteiskunnan näkökulmasta parlamentaarinen valvonta on tärkeää ja se on toiminut hyvin. Parlamentaarisen valvonnan sääntely sisältyy eduskunnan työjärjestykseen ja tiedustelutoiminnan valvonnasta annettuun lakiin. Valvontalaissa säädetään tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävistä, mikä kattaa myös suojelupoliisin muun kuin tiedustelutoiminnan valvonnan. Tiedusteluvalvontavaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton laillisuusvalvoja. Sisäministeriö ja puolustusministeriö antavat vuosittain lakisäätöisen kertomuksen tiedustelumenetelmien ja tiedustelun suojaamisen käytöstä sekä valvonnasta eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja tiedusteluvalvontavaltuutetulle. Kertomukset perustuvat poliisilain 5 a luvun 60 §:än, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 25 §:än ja sotilastiedustelusta annetun lain 107 §:än. Tiedusteluvalvontavaltuutettu antaa vuosikertomuksensa toiminnastaan tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain mukaisesti eduskunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle. Tiedusteluvalvontavaliokunnalla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä on kokonaisvaltaisesti mahdollisuus arvioida eri tahojen antamia kertomuksia.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan painopisteenä ovat tasavallan presidentin sekä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden vastuulle ja virkatoimien piiriin kuuluvat asiat. Tiedustelun yhteydessä oikeuskanslerin laillisuusvalvonta kohdistuu tiedustelun ohjauksen ja valvonnan strategiseen tasoon sekä tiedon hyödyntämiseen ylimmässä valtiojohdossa. Valvontaa on toteutettu seuraamalla tiedusteluasioiden käsittelyä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisissä kokouksissa sekä suorittamalla perustuslain 108 §:n nojalla laillisuusvalvontakäynnit puolustusministeriöön ja sisäministeriöön. Valvontaa on kohdistettu tiedustelun ohjauksen ja seurannan järjestämiseen ja toimivuuteen sekä tiedustelutoiminnan yhteensovittamiseen.

Oikeuskanslerin valvonta yhdistettynä tiedusteluvalvontavaltuutetun ja tiedusteluvalvontavaliokunnan sekä eduskunnan oikeusasiamiehen valvontaan muodostavat kattavan ja toimivan valvontakokonaisuuden, mikä on tärkeää yhteiskunnan ja tiedusteluun kohdistuvan luottamuksen kannalta. Osa kokonaisuudesta on myös eduskunnan oikeusasiamiehen toteuttama tiedustelutoiminnan valvonnan valvonta ja käytäntö ottaa käsiteltäväkseen tarkemmin laintulkinnallisia kysymyksiä, jotka voivat johtaa lainsäädännön kehittämis ehdotuksiin.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu on tiedusteluviranomaisten tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan toteuttamisessa ja suojelupoliisin osalta muunkin toiminnan valvonnan keskeinen toimija. Tiedustelulainsäädännön toimeenpanoon on sen voimaantulon alusta lukien kohdistunut tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontaa, ja laillisuusvalvonnan kohteena olleiden tiedustelumenetelmien käyttö on ollut kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavana pidettävään toimintaan kohdennettua. Laillisuusvalvonta on ennakkollista, reaaliaikaista ja jälkikäteistä. Vuonna 2019 varsinaisia valvontakäyntejä oli 50. Vuosi 2020 oli ensimmäinen lainsäädännön soveltamista koskeva kokonainen vuosi, jonka aikana varsinaisia valvontakäyntejä oli 172. Tiedusteluviranomaiset ovat ilmoittaneet valtuutetulle kaikista tiedustelumenetelmien käyttämisestä koskevista päätöksistä. Tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontakäyntien yhteydessä tarkastetaan tiedustelumenetelmien käyttöä ja tiedustelun suojaamista koskevat päätökset sekä tuomioistuimelle tehdyt vaatimukset tuomioistuimen päätösvaltaan kuuluvissa asioissa. Valtuutetulla on oikeus olla läsnä käsiteltäessä tiedusteluviranomaisen vireille saattamaa tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa Helsingin käräjäoikeudessa. Vuosien 2019 ja 2020 aikana tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnosta osallistuttiin kaikkiin oikeuden istuntoihin yhtä kertaa lukuun ottamatta.

Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on mahdollisuus kannella Helsingin käräjäoikeuden päätöksestä, määrätä tiedusteluviranomaisen päättämän tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä tai lopettamisesta tai antaa väliaikais määräys tuomioistuimen päättämän menetelmän keskeyttämisestä. Hänellä on myös oikeus ilmoittaa tiedusteluviranomaisen menettely esitutkintaan tai antaa huomautus tai muu laillisuusvalvonnallinen seuraamus. Vuosien 2019 tai 2020 aikana ei ilmennyt aiheita kantelun tekemiselle käräjäoikeuden päätöksistä, tiedusteluviranomaisen menettelystä esitutkintaan ilmoittamiselle tai huomautuksen antamiselle tiedusteluviranomaiselle.

Kokonaisuutena arvioiden tiedusteluvalvontavaltuutetulla on kattavat tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet ja tehokkaat toimivaltuudet. Lisäksi valtuutettu toimii tuomioistuimessa tiedonhankinnan kohteen etuja valvovana tahona. Tiedusteluvalvontavaltuutettu voi vastaanottaa kirjoituksia, jotka ovat joko tutkimispyyntöjä tai kanteluita. Vuonna 2019 valtuutettu vastaanotti 11 tutkimispyynnöksi katsottua kirjoitusta, mutta ei yhtään kanteluksi tulkittavaa kirjoitusta. Vuonna 2020 tiedusteluvalvontavaltuutettu sai lähinnä tutkimispyynnöiksi tulkittavia kirjoituksia 20 eikä yhtään kanteluksi tulkittavaa kirjoitusta. Vuonna 2020 tiedusteluvalvontavaltuutettu on pyytänyt suojelupoliisilta tietoja tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 12 §:n nojalla 20 tutkimispyynnön perusteella.

Yhteiskunnalliselta kannalta tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontatoiminta varmistaa osaltaan, että tiedustelu kohdistuu vain kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintaedellytyksiä varmistetaan säätämällä tiedusteluvalvontavaltuutetun sijaisesta, jolla on oikeus käyttää tiedusteluvalvontavaltuutetun estyneenä ollessa tiedusteluvalvontavaltuutetulle tarkoitettuja toimivaltuuksia.

Tiedusteluviranomaisten operatiiviseen tiedustelutoimintaan kohdistuvaa sisäistä laillisuusvalvontaa tehostettiin uuden lainsäädännön myötä, ja sisäisen valvonnan riippumattomuus turvattiin organisointia koskevilla ratkaisuilla. Oikeusturvan näkökulmasta on tärkeää, että paitsi asianmukainen tiedonsaanti, myös kyky tutkia ja puuttua mahdollisiin väärinkäytöksiin on turvattu. Laillisuusvalvonnasta erilliset operatiiviset lakimiehet tukevat toiminnan laillisuutta. Sisäministeriö ja puolustusministeriö valvovat hallinnonalojensa sisäisen laillisuusvalvonnan asianmukaisuutta. Sisäministeriö valvoo suojelupoliisin sisäisen laillisuusvalvonnan järjestämistä ja toimivuutta. Poliisilain 5 a luvun 59 §:n nojalla siviilitiedustelun tiedonhankintaa valvovat suojelupoliisin päällikkö ja sisäministeriö. Sotilastiedustelusta annetun lain 105 §:n mukaan pääesikunnan päällikkö valvoo sotilastiedustelua ja puolustusvoimien asessori vastaa sisäisestä laillisuusvalvonnasta. Puolustusministeriö valvoo edellä mainitun lain 106 § mukaan sotilastiedustelutoimintaa ja ministeriöllä on säännöksen mukainen tietojen saantioikeus. Sisäministeriön ja puolustusministeriön valvonta sisältää laillisuusvalvonnallisen elementin lisäksi valvontaa liittyen tiedustelutoiminnan yhteiskunnalliseen merkitykseen ja resursointiin.

Tuomioistuinkontrolli on kytketty perusoikeuksiin vakavimmin puuttuvien tiedustelutoimivaltuuksien käyttämiseen. Tehtävä on keskitetty Helsingin käräjäoikeuteen, joka päättää tiedusteluviranomaisille annettavista luvista toimivaltuuksien käyttämiseen. Tiedusteluasioiden käsittelyä tuomioistuimessa koskevat säännökset ovat poliisilain 5 a luvun 35 § ja sotilastiedustelusta annetun lain 116 §. Tiedusteluviranomaisten on esitettävä tuomioistuimelle asian ratkaisemiseksi lainsäädännön vaatimukset täyttävä perusteltu vaatimus. Tiedusteluviranomaisten harkintavalta rajoittuu vaatimuksen tekemiseen, ja tuomioistuin on päätösharkinnassaan itsenäinen. Tiedusteluviranomaisten läsnäolo asian käsittelyssä voi olla luonteeltaan täsmentävää. Tuomioistuimen päätösharkinnassa on otettava huomioon tiedustelumenetelmää koskevat yleiset ja erityiset edellytykset ja tiedustelutoiminnan periaatteet sekä ihmis- ja perusoikeuksiin liittyvät näkökulmat. Vähintään kahden tuomarin kokoonpano on osoittautunut perustelluksi tuomioistuimen ydintehtäviin kuuluvien laintulkintakysymysten ratkaisemisessa nopealla aikataululla. Sääntely on osoittautunut lähtökohtaisesti toimivaksi eikä periaatteellisia tarkistusta vaativia tarpeita ole tullut esiin. Tosin oikeuskäytäntöä lainsäädännön soveltamisen suhteen on muodostunut vasta lyhyeltä ajalta. Käräjäoikeuden päätösharkintaa on tukenut myös tiedusteluvalvontavaltuutetun läsnäolo ja puheoikeus oikeuden istunnossa sekä toiminta asioiden käsittelyn yhteydessä. Käräjäoikeuden päätöksestä voi kannella ilman määräaikaa Helsingin hovioikeuteen poliisilain 5 a luvun 35 §:n 6 momentin ja sotilastiedustelusta annetun lain 116 §:n 6 momentin perusteella. Tuomioistuinmenettelyn yleisö- ja asianosaisjulkisuutta on rajoitettu.

Tietosuojavaltuutetun tarkastustoiminta on ollut yhteensovitettua tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonnan kanssa ja se on kohdistunut tiedusteluviranomaisten henkilötietojen käsittelyyn vuosina 2020 ja 2021. Tietosuojavaltuutetun tarkastustoiminnan pohjalta ei ole tullut esiin erityisiä tiedustelulainsäädännön muutostarpeita. Tarkastustoimintaa tehdään myös yksittäisten henkilöiden pyyntöihin perustuen.

Lainsäädännön mukaiset valvontaa ja oikeusturvajärjestelyjä koskevat säännökset ovat osoittautuneet lähtökohtaisesti toimiviksi, joskin havaintoja tästä on voitu tehdä vasta verraten lyhyeltä ajanjaksolta lainsäädännön voimassaoloaika huomioon ottaen. Lisäksi suojelupoliisi on huolehtinut kuuntelu- ja katselukiellon ulottamisesta tekniseen laitetarkkailuun sekä lähetyksen jäljentämiskiellosta, mitä sääntelyä on kuitenkin tarkistettava jatkossa. Huomiota voidaan kiinnittää yksittäisenä asiana myös siihen, että sääntelemättä on tiedusteluviranomaisten muutoksenhaku tai kantelumahdollisuus tiedusteluvalvontavaltuutetun määräykseen tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä tai lopettamisesta, joka koskee tiedusteluviranomaisen omaan päätökseen perustuvaa tiedustelumenetelmän käyttöä. Tästä johtuen tuomioistuinratkaisujen kautta syntyvää oikeuskäytäntöä ei saada. Yksilön näkökulmasta on mahdollistettu tutkimispyyntöjen ja kanteluiden tekeminen tiedusteluvalvontavaltuutetulle, ja järjestely vaikuttaa tältä osin toimivalta. Perusoikeussuojaan liittyviä järjestelyjä yksilön kannalta ovat myös ilmoitusvelvollisuus tiedonhankinnan kohteelle jälkikäteen tietyin poikkeuksin sekä tiedustelumenetelmän kohdistamisen kieltä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan muiden säädettyjen oikeusturvamenettelyjen ja valvonnan lisäksi. Laajemmin yhteiskunnan ja sen yksilöiden perusoikeuksien suojan kannalta tiedustelumenetelmän kohdistamisen kieltä kotirauhan suojaa nauttivaan pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan on nähtävä tekijäksi, jota on perusteltua seurata nykyistä pidemmältä ajalta tiedustelutoiminnasta saatujen kokemusten perusteella suhteessa sekä laajemmin yhteiskunnan turvallisuuteen että yksilöiden perusoikeuksien toteutumiseen.

Sisäministeriön ja puolustusministeriön ohjauskokonaisuuteen sisältyvät tiedustelutoiminnan valvonnan lisäksi valvonnan yhteensovittaminen muiden valvojien suorittamaan valvontaan ja molempien ministeriöiden hallinnonalallaan suorittama tulosohtaus, siviili- tai sotilastiedustelun ohjaus, säädösvalmistelu ja resurssiohjaus. Ohjauskokonaisuus yhdistettynä ulkoiseen valvontakokonaisuuteen on osoittautunut oikeusturvan kannalta asianmukaiseksi. Jatkossa toiminnasta pyritään esittämään tietoa tavalla, joka ei vaaranna tiedustelutoimintaa. Tämä mahdollistaisi toiminnan nykyistä julkisemman arvioinnin.

Valvonnan kokonaisuudessa ei ole havaittu toistaiseksi tiedusteluviranomaisten lainvastaista tai virkavelvollisuuksien vastaista toimintaa, ja esiin tullessiin huomioihin on reagoitu niiden edellyttämällä tavalla. Tiedustelutoimivaltuuksilla saatuja tietoja käyte-

tään kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ja tämän valvonnan kehittämistä tehdään jatkuvasti huomioiden laillisuusvalvonnan kannanotot viranomaisten toimivaltuuksiin ja toimintaan.

Oikeusturvan ja valvonnan alaan kuuluvat kansallisen lainsäädännön lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja muiden Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten ja Euroopan unionin lainsäädännön noudattaminen sekä kansallisten ylimpien tuomioistuinten, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön sekä oikeusperiaatteiden huomioon ottaminen. Kansallinen turvallisuus on yksi perusteista, joka Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan voi oikeuttaa puuttumisen yksityiselämän suojaan lain sen salliessa ja puuttumisen ollessa välttämätöntä. Euroopan perusoikeuskirjan sääntelystä voidaan tehdä poikkeuksia kansallisen turvallisuuden perusteella. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 52 (3) artiklan mukaan perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa taattuja oikeuksia, ja niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Euroopan unionin tuomioistuimen päätökset määrittävät unionin perustamissopimuksissa käytetyn kansallisen turvallisuuden käsitteen ulottuvuutta. Merkitykselliset viimeaikaiset Unionin tuomioistuimen ratkaisut sähköisen viestinnän alaan liittyen, C-623/18 (Privacy International) sekä yhdistetyt asiat C-511/18, C-512/18 ja C 520/18 (Quadrature du Net), eivät vaikuta Suomen tiedustelulainsäädännössä voimaanpantuihin ratkaisuihin ja oikeusturvan takeisiin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antoi 25.5.2021 ratkaisun Centrum för Rättvisa v. Ruotsi liittyen Euroopan ihmisoikeussopimuksen yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista koskevaan 8 artiklan loukkaukseen ja ratkaisun Big Brother watch ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta liittyen ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan ja sananvapautta koskevan 10 artiklan loukkaukseen.

Ratkaisussa Centrum för Rättvisa v. Ruotsi kiinnitettiin huomiota merkityksettömän muun tiedon kuin henkilötiedon hävittämiseen, yksityisyyden suojaan tietoja luovutettaessa ulkomaisille kumppaneille sekä jälkikäteiseen oikeusturva- ja valvontamekanismiin. Suomessa säädetään sellaisen tiedon hävittämisestä, jota ei tarvita kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Henkilötietojen käsittelyä koskevassa lainsäädännössä on mahdollistettu henkilötietojen luovuttaminen kansainvälisessä yhteistyössä, jos se on välttämätöntä. Henkilötietojen vaihto on kielletty, jos on perusteltua aihetta epäillä uhkaavaa kuolemanrangaistusta, kidutusta, muuta ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua, vainoa, mielivaltaista vapaudenriistoa tai epäoikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Oikeusturvan ja tiedusteluviranomaisten toiminnan valvonnan kannalta tuomioistuimen lupamenettely ja tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonta ovat keskeisessä asemassa.

Tapauksessa Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kiinnitti huomiota siihen, että lainsäädännössä tietoliikenne-tiedustelun lupaprosessi ei sisältänyt tiedustelumenetelmän käytön tarkoituksen ja

käytettävien hakuehtojen arviointia eikä kohteena olevien viestintäverkon osien määrittelyä. Lupaa ei myöskään antanut ulkopuolinen riippumaton taho. Lisäksi lainsäädäntö ei sisältänyt arviointimekanismia sille, miten toimittajan lähdesuojan alaan kuuluvaan tietoon voidaan kohdistaa tiedustelumenetelmän käyttöä. Suomen lainsäädännössä tietoliikennetiedustelun käytön edellytyksenä on tuomioistuimen antama lupa. Lupavaatimuksessa on esitettävä muun muassa tiedot ja perustelut tietoliikennetiedustelun kohteesta, käytettävistä hakuehdoista sekä viestintäverkon osasta. Toimittajan lähdesuojan alaan kuuluvaa tietoa koskee laissa säädetty tiedustelukielto ja hävittämisvelvollisuus.

Yhdistyneiden Kansakuntien ihmisoikeuskomitea antoi 26.3.2021 Kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen seurannassa Suomelle suosituksia uuden tiedustelulainsäädännön osalta. Komitea kiinnitti huomiota tiedusteluviranomaisten toimivaltuuksien laajuuteen sekä tiedustelutoimintaa valvovien tahojen lukumäärään ja järjestelmän monimutkaisuuteen. Komitean mukaan Suomen yleissopimuksen osapuolena olisi varmistettava tiedustelumenetelmiä, tiedonsaantia ja valvontaa koskeva asianmukainen lainsäädäntö ottaen huomioon yleissopimuksen yksityiselämää ja viestin suojaa koskeva 17 artikla mukaan lukien laillisuuden, suhteellisuuden ja välttämättömyyden periaatteet. Edelleen huomiota kiinnitettiin riippumattomiin valvontamekanismeihin, tuomioistuimen antamiin lupiin ja yksilöiden tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin väärinkäytösten yhteydessä. Ihmisoikeuskomitea jatkaa suositustensa seurantaa. Suositusten ei voida katsoa aiheuttavan toimenpiteitä tiedustelulainsäädännön suhteen, mutta huomiota voidaan kiinnittää oikeusturvaan liittyvistä asioista tiedottamiseen.

- *Tiedustelutoimintaa valvotaan Suomessa kattavasti usean eri valvojatahon toteuttamana. Valvonta on välttämätöntä ja tukee tiedustelutoiminnan hyväksyttävyyttä.*
- *Valvontajärjestelmän kokonaisuudessa tiedusteluvalvontavaltuutetun ennakkollisen ja reaaliaikaisen valvonnan riippumattomuus ja asianmukainen resursointi ovat tärkeitä.*
- *Yhteiskunnalliselta kannalta on lisäksi tärkeää, että yksilöllä on toimiva mahdollisuus saada oikeusturvaa ja asiansa käsiteltäväksi, ja että tiedusteluvalvontavaltuutetulla sekä tietosuojavaltuutetulla on toimivalta ja riittävät resurssit asioiden käsittelyyn.*

3.6 Muut esille tulleet seikat

3.6.1 Siviilitiedusteluviranomaisen rikostorjuntatehtävät

Siviilitiedustelulainsäädäntöä säädettäessä suojelupoliisille jäivät poliisilain 5 luvun mukaiset toimivaltuudet salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön vakavien rikosten estämiseen ja paljastamiseen ja esitutkintalakia (805/2011) muutettiin. Tämä tarkoitti suojelupoliisin esitutkintatoimivaltuuksien ja pakkokeinotoimivaltuuksien poistamista oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi.

Suojelupoliisin tehtävät yhtäältä rikostorjuntaa suorittavana poliisina ja toisaalta tiedustelupalveluna otetaan huomioon poliisilain 5 a luvun 5 §:n rikosten estämistä ja paljastamista koskevan tiedonhankinnan jatkamista koskevassa sääntelyssä ja luvun 44 §:n palomuurisääntelyssä. Poliisilain 5 a luvun 5 §:n mukaan jos siviilitiedustelua tehtäessä tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että henkilön voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän 5 luvun 3 §:ssä mainittuun rikokseen, kuten maanpetokseen, vakoiluun, laittomaan tiedustelutoimintaan tai terrorismiin liittyviin rikoksiin tai lainkohdassa säädettyihin muihin vakaviin rikoksiin, taikka voidaan olettaa, että sellainen rikos on tehty, suojelupoliisi saa jatkaa tiedustelumenetelmän käyttöä salaisena tiedonhankintana rikoksen estämiseksi ja paljastamiseksi. Tällöin tiedustelumenetelmän käytöllä ei enää voida olettaa saatavan tietoja kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta.

Siviilitiedustelua koskevat lainsäädännölliset ratkaisut eriytettiin ja mahdollistettiin tiedustelumenetelmän aikana saadun tiedon siirtäminen esitutkintaviranomaiselle sekä tiedon hyödyntäminen muiden viranomaisten lakisääteisiä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten. Tiedon jakaminen on olennaista ja viranomaisosapuolet suorittavat omia lakisääteisiä tehtäviään yhteistoiminnassa.

Pidemmälle menevien johtopäätösten tekeminen ei tässä vaiheessa ole perusteltua. Asiakokonaisuutta on arvioitu tiedustelulainsäädännön antamisen yhteydessä, ja lainsäädäntöä on sovellettu lyhyen aikaa.

- *Suojelupoliisin tehtävät rikoksen estämisessä ja paljastamisessa ovat merkityksellisiä terrorismin, vakoilun ja muiden vakavien valtioon kohdistuvien rikosten torjunnan kannalta.*
- *Sisäministeriön konserniohjauksen puitteissa asetetaan toiminnalle selkeät tavoitteet ja edistetään yhteistyötä sekä valvotaan oikeusturvan toteutumista.*

3.6.2 Resurssit

Tiedustelulainsäädännön tehokkaan toimeenpanon jatkuvuuden varmistamiseksi on tärkeää turvata sekä sotilas- että siviilitiedustelun resurssit myös tulevaisuudessa, jotta saavutettu suorituskyky kyetään säilyttämään ja kehittämistyötä jatkamaan. Toimintaympäristön seurannan yhteydessä myös resurssien riittävyyttä tulee tarkastella säännöllisesti. Tiedustelutoimintaan kohdistuvat mahdolliset resurssivajeet kohdistuisivat suoraan suorituskykyyn ja sen ylläpitämiseen. Puolustusvoimien tiedustelulaitoksen tehtävänä on tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 10 §:n mukaan toimia suojelupoliisin tietoliikennetiedustelun teknisenä toteuttajana, mikä otetaan huomioon voimavarojen mitoituksessa.

Tärkeää on myös säilyttää ohjaukseen ja valvontaan kohdistettujen resurssien taso. Ohjauksen toimivuudella on erityistä merkitystä tiedustelutoiminnan strategista suuntaa määriteltäessä.

Sotilas- ja siviilitiedustelun suorituskyvyn kehittämisen tavoitteena on ylläpitää ja vahvistaa kykyä toteuttaa ydintehtävät muuttuvassa toimintaympäristössä. Kehittäminen on teknologiaintensiivistä, jotta kyetään vastaamaan uuden teknologian aiheuttamiin uhkiin sekä toisaalta hyödyntämään teknologian tarjoamia mahdollisuuksia tiedustelutietojen hankkimiseen ja analysointiin.

Sotilastiedustelun kehittäminen suunnitellaan osana Puolustusvoimien kehittämisohjelmaa. Kehittämisohjelma muotoillaan Puolustusvoimien strategisessa suunnittelussa, ja siinä määritetään kehittämisen tavoitteet 12 vuoden ajanjaksolle. Suorituskyvyn kehittämisen ja hankkeiden suunnittelun ja toteutuksen perustana on pitkäaikainen ja johdonmukainen tutkimus- ja kehittämistyö, jota tehdään läheisessä yhteistyössä Puolustusvoimien tutkimuslaitoksen ja kansallisten sekä kansainvälisten kumppanien kanssa. Siviilitiedusteluviranomaisena suojelupoliisi on keskeinen kansallinen kumppani. Tehokas tutkimus- ja kehittämistoiminta edellyttää tehokasta koordinaatiota yhteisiä liityntäpintoja sisältävien hankkeiden osalta.

Tiedustelun tiedonhankintajärjestelmiä kehitetään kaikissa toimintaympäristöissä, kuten avaruus- ja kybertoimintaympäristössä. Nopean teknologisen kehityksen vuoksi suorituskyvyn ylläpitäminen edellyttää jatkuvasti merkittäviä uusia investointeja muun muassa tiedonhankintajärjestelmiin.

Teknologiatarendit sekä tiedon, mukaan lukien epäolennaisen tiedon, määrän huomattava lisääntyminen ja analysoinnin monimutkaisuus asettavat vaatimuksia tiedustelun prosessien ja järjestelmien kehittämiseksi, jotta voidaan tuottaa tiedustelutiedon loppukäyttäjälle olennaista ja käyttökelpoista tietoa. Tärkeää on myös henkilöstön osaamisen pitkäjänteinen kehittäminen.

Rahoitustarpeita koskevat asiat käsitellään ja niistä päätetään valtiontalouden menokehityksen puitteissa valtion talousarviossa ja julkisen talouden suunnitelmassa sovit-
taen ne yhteen muiden julkisen talouden menotarpeiden kanssa.

Tiedusteluviranomaisten toimintakyky varmistetaan ja sitä parannetaan uhkaympäristön ja toiminnan vaatiman resursoinnin turvaamisella.

4 Yhteenveto

Tiedustelulainsäädäntö on osa yhteensovitetun kansallisen turvallisuuden suojaamisen ja maanpuolustuksen tavoitteiden toteuttamista, ja se on ollut voimassa lyhyen aikaa. Tiedustelutoimivaltuuksien käyttöä määrittävät tiedustelun tarkoitus ja kohde, yleiset ja erityiset edellytykset sekä toimintaa koskevat yleiset periaatteet.

Tiedustelua koskevan lainsäädännön keskeisin tavoite, kansallisen turvallisuuden parantaminen, on toteutunut, ja tiedonhankinta kansalliseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen kohdistuvista uhkista on uusien tiedustelutoimivaltuuksien myötä tehostunut. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous on tärkeä toimija ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävien kehityslinjojen huomioon ottamisessa tiedustelussa ja tiedustelun toteutumisen seurannassa. Suomen turvallisuusympäristö on tiedustelulainsäädännön hyväksymisen jälkeen ollut jatkuvassa muutoksessa. Muutokset muodostavat yhteiskunnalle, sen toiminnolle ja jäsenille uusia uhkia ja uhkien yhdistelmiä. Siten lainsäädännön arviointi on jatkuva, käynnissä oleva prosessi tiedustelulainsäädännön soveltamisesta saatujen kokemusten tullessa jatkuvasti laajemmiksi. Uusiin ja monesta suunnasta ilmeneviin uhkiin varaudutaan jatkossakin ajantasaisen lainsäädännön keinoin perustuslaista johtuvat edellytykset ja reunaehdot huomioon ottaen.

Toiminnan yhteiskunnallinen luottamus säilytetään. Toimivaltuuksia käytetään yhteiskunnan ja yksilöiden hyväksi sekä kansainvälisen oikeuden mukaisiin toimiin. Lainsäädäntö tukee perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Kattavalla ja riippumattomalla ennakkolisella, reaaliaikaisella ja jälkikäteisellä laillisuusvalvonnalla ylläpidetään tiedustelutoimintaan kohdistuvaa luottamusta. Lainsäädännön mahdollistaman tiedustelutoiminnan kansantaloudellisia hyötyjä on kuitenkin liian varhaista arvioida.

Tiedustelua koskeva lainsäädäntö on yksi suorituskykyä määrittävä tekijä kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen uhkiin varautumisessa. Tiedustelutoiminnan resurssitarpeet koordinoidaan sisäministeriön ja puolustusministeriön hallinnonalojen kanssa.

Eri valtioiden tiedustelujärjestelmät ja niitä koskevat valvontajärjestelmät ovat erilaisia. Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tiedustelutoimintaan liittyvät ratkaisut perustuvat vireille tuleviin tapauksiin ja asianomaisen valtion järjestelmän kokonaisarviointiin. Suomen lainsäädännön kannalta ratkaisuisista ei voida välttämättä tehdä suoria johtopäätöksiä, ja lainsäädäntöä on arvioitava kokonaisuutena. Suomen tiedustelulainsäädännössä on kuitenkin otettu huomioon ennakkoon tässä selonteossa aikaisemmin mainituissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuissa esiin nousseet elementit.

Kansallisesti kyky hankkia tietoa tiedustelulla luo osaltaan pohjaa myös kyberturvallisuudesta huolehtimiselle. Tämä on linjattu vuosille 2021–2030 valtioneuvoston periaatepäätöksessä kyberturvallisuuden kehittämisohjelmaksi. Tiedusteluviranomaisille ei ole säädetty nimenomaisia yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin liittyvien tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyiden tietoturvallisuuden tukemista koskevia tehtäviä ja toimivaltuuksia.

Kansallista turvallisuutta ja maanpuolustusta koskevista vakavista uhista on välttämättöntä hankkia tiedustelutietoa. Yhteiskunnan turvallisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi hallitus pitää tärkeänä, että:

- **Toteutetaan ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon, sisäisen turvallisuuden selonteon sekä puolustusselonteon linjaukset tiedustelutoiminnasta sekä varmistetaan lainsäädännön ajantasaisuus**
 - Strategisessa suunnittelussa ja resursoinnissa aikajänne kehittämisen tavoitteiden osalta kattaa useamman hallituskauden.
- **Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta säädöspohjaa kehitetään kokonaisvaltaisesti keskinäisriippuvuudet tunnistaen**
 - Voidaan selvittää, missä määrin kansallisen turvallisuuden kannalta lainsäädännössä on esteitä tiedusteluviranomaisten välttämättömälle tiedonsaannille.
 - Seurataan kansainvälisesti kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen huomioimista lainsäädännössä.
 - Tiedustelun operatiivisen suorituskyvyn kehittämisen ja hankkeiden suunnittelun ja toteutuksen perustana on pitkäaikainen ja johdonmukainen tutkimus- ja kehittämistyö.
- **Huomioidaan turvallisuuteen vaikuttava toimintaympäristö ja varaudutaan vastaamaan toimintaympäristön monimutkaistuneisiin ja ennakoimattomiinkin muutoksiin**
 - Määritetään kansallinen kriittinen infrastruktuuri ja arvioidaan siihen liittyvät keskeiset lainsäädännön muutostarpeet. Osana tätä

työtä tunnustetaan kansalliselle turvallisuudelle ja maanpuolustukselle tärkeät suojattavat toiminnot.

- Kyberuhkia koskevan tilannekuvan parantaminen sekä uhkien estäminen ja torjuminen edellyttävät toimivaltuuksien, tiedonvaihdon ja kansallisen yhteistyön kehittämistä. Kehittämistarpeet selvitetään poikkihallinnollisena yhteistyönä.
 - Siviili- ja sotilastiedustelun yhteistä raportointia ja toiminnan strategista arviointia kehitetään tiedusteluviranomaisten kesken.
 - Seurataan tiedusteluyhteistyön eurooppalaista kehittymistä.
 - Tiedusteluviranomaisten ja muiden turvallisuusviranomaisten välisten prosessien toimivuus varmistetaan ja huolehditaan, että viranomaisilla on tehtävien edellyttämät resurssit.
- **Tiedustelutoiminnan valtioneuvostotason strategista ohjaus- ja valvontatoimintaa kehitetään ja varmistetaan, että tiedustelutieto tavoittaa oikea-aikaisesti eri viranomaiset ja valtion ylimmän johdon, joita informoidaan aktiivisesti**
 - **Huolehditaan edelleen oikeusturvajärjestelyistä ja valvonnan tehokkuudesta**

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVESTO
valtioneuvosto.fi
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN: 978-952-383-500-9 PDF
ISSN: 2490-0966 PDF