



Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta

HE 315/2022 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

Arvioin Suomen Pohjois-Atlantin liittoon liittymistä seuraavassa siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan laillisuuden valvojan roolini mukaisesti ainoastaan Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten harjoittamaa tiedustelutoimintaa koskevan sääntelyn näkökulmasta. Kyse on kansallisen turvallisuuden suojaamista tukevasta tiedustelutoiminnasta. Tiedustelutoiminnan kohteena on tällöin perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettu sotilaallinen toiminta tai sellainen muu toiminta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta (ks. poliisilaki 5 a luku 3 §, laki tietoliikennetiedustelusta 3 § ja laki sotilastiedustelusta 4 §).

Globaalissa ja digitaalisessa toimintaympäristössä ovat valtion sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden, uhan aiheuttavan valtiollisen ja ei-valtiollisen toimijan sekä aseellisten ja muiden hyökkäysten väliset erottelut hämärtyneet. Tämä vaikuttaa sekä kotimaisten tiedusteluviranomaisten välisen tehtävienjaon ja yhteistyön että kansainvälisen tiedusteluyhteistyön järjestelyihin. Kyse on siviili- ja sotilastiedustelun kohteiden osittaisesta rinnakkaisuudesta sekä siviili- ja sotilastiedustelun kytkeytymisestä rikostorjuntaan.

Ukrainan sotaan liittyvä turvallisuusympäristön viimeaikainen muutos kasvattaa kansallisen turvallisuuden suojaamisen merkitystä. Kansallisen turvallisuuden suojaamisessa on meillä kyse viime kädessä oikeusvaltion, kansanvaltaisen yhteiskuntajärjestyksen sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisesta.

Siviili- ja sotilastiedustelu sekä rikostiedustelu

Tiedustelussa on kyse tiedusteluviranomaisten salaisesta tiedonhankinnasta tiedonhankintatoimivaltuuksia käyttämällä sekä tiedusteluviranomaisten harjoittamasta tällaisia toimivaltuuksia käyttämällä hankkimiansa tai muuten keräämiensä tietojen hyödyntämisestä. Tietojen muu kerääminen voi perustua muun muassa tiedusteluviranomaisten tiedonsaantioikeuksien käyttämiseen.

Strategisen siviili- ja sotilastiedustelun tarkoituksena on ylimmän valtiojohtoon ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisen päätöksenteon tukeminen ja operatiivisen siviili- ja sotilastiedustelun tarkoituksena on viranomaisten kansalliseen turvallisuuteen liittyvien tehtävien suorittamisen tukeminen (ks. poliisilaki 5 a luku 1 § ja laki sotilastiedustelusta



3 §). Operatiivinen sotilastiedustelu on kiinteä osa operatiivista sotilaallista toimintaa ja siihen liittyvää vaikuttamistoimivaltuuksien käyttämistä. Operatiivisen siviilitiedustelun, operatiivisen siviilivastatiedustelun ja operatiivisen sotilasvastatiedustelun yhteys esimerkiksi operatiiviseen rikostorjuntaan ja siihen liittyvään vaikuttamistoimivaltuuksien käyttämiseen on sen sijaan löyhempi, vaikka kansallista turvallisuutta uhkaavia rikoksia voidaan tarkastella osana siviili- ja sotilastiedustelun kohteena olevaa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa toimintaa. Siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmiä ei voida kuitenkaan käyttää rikosten estämisen tai selvittämisen tarkoituksessa. Strategista ja operatiivista siviili- ja sotilastiedustelua suunnataan strategisella (tiedustelun painopisteet), operatiivisella (tiedustelun painopisteistä johdetut tiedustelutehtävät), taktisella (tiedustelutehtäviä toteuttavat tiedusteluoperaatiot) ja teknisellä (tiedustelumenetelmien käyttäminen tiedusteluoperaatioissa) tasolla. Ylin valtiojohto osallistuu siviili- ja sotilastiedustelun painopisteiden määrittämiseen (ks. laki sotilastiedustelusta 13 § 1 momentti ja myös 14 §). Tiedustelutehtävät määrittää siviilitiedustelun osalta Suojelupoliisin päällikkö ja sotilastiedustelun osalta Pääesikunnan tiedustelupäällikkö (ks. laki sotilastiedustelusta 10 § 9 kohta). Sotilastiedustelun suuntaamiseen voi liittyä myös tasavallan presidentin rooli Puolustusvoimien ylipäällikkönä.

Yksittäiseen henkilöön kohdistetulla tiedustelumenetelmän käytöllä voidaan hankkia henkilötason tietoja myös strategisessa siviili- ja sotilastiedustelussa hyödynnettäväksi, mutta strategisen siviili- ja sotilastiedustelun yhteydessä laadittava strategisen tason uhka-arvio sisältää yleensä vain ilmiötason tietoja. Operatiivisen sotilastiedustelun yhteydessä hankitaan yleensä organisaatiotason tietoja eli tiedonhankinnan kohteena on esimerkiksi sotilasosaston toiminta. Myös operatiivisessa siviilitiedustelussa, operatiivisessa siviilivastatiedustelussa ja operatiivisessa sotilasvastatiedustelussa on tiedonhankinnan varsinaisena kohteena yleensä vieraiden valtioiden taikka terroristi- tai rikollisjärjestöjen kaltaisten organisaatiotoimijoiden toiminta, mutta niiden yhteydessä hankittavat tiedot ovat usein vieraiden valtioiden palveluksessa olevia tai niiden määräyksessä ja ohjauksessa toimivia henkilöitä taikka terroristi- tai rikollisryhmien jäseniä koskevia henkilötason tietoja.

Operatiivisen rikostiedustelun tarkoituksena on konkreettisten vaaratilanteiden ja rikosten estämisen tukeminen ja konkreettisten rikosten selvittämisen suuntaamisen tukeminen (konkreettisten rikosten paljastaminen) muun muassa salaisia tiedonhankintakeinoja käyttämällä sekä konkreettisten rikosten selvittämisen tukeminen muun muassa salaisia pakkokeinoja käyttämällä. Kun rikosvastuu kytkeytyy yksittäisiin henkilöihin, operatiivisen rikostiedustelun yhteydessä hankittavat tiedot ovat henkilötason tietoja. Operatiivisen rikostiedustelun yhteydessä salaisia tiedonhankintakeinoja tai salaisia pakkokeinoja käyttämällä hankittuja tietoja voidaan hyödyntää myös strategisessa rikostiedustelussa, mutta salaisia tiedonhankintakeinoja tai salaisia pakkokeinoja ei voida käyttää strategisen rikostiedustelun tarkoituksessa.

Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtäviin kuuluu siviili- ja sotilastiedustelun lisäksi rikostiedustelu kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten (sotilastiedusteluviranomaisten osalta sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten) estämiseksi tai paljastamiseksi (ks. laki poliisin hallinnosta 10 § 1 momentti sekä laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa 86 § 1 momentti). Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi tällaisten rikosten selvittäminen ei sen sijaan kuulu Suojelupoliisin tai sotilastiedusteluviranomaisten tehtäviin. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamisen kannalta on Suojelupoliisin



tai sotilastiedusteluviranomaisten hankkimien tietojen rikosten selvittämisen suuntaamisessa hyödyntämisen rajoittamista merkityksellisempää tietojen rikosasian oikeudenkäynnissä näyttönä käyttämisen rajoittaminen.

Muilla poliisiyksiköillä kuin Suojelupoliisilla on yleinen toimivalta rikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen. Vakavan rikollisuuden torjunta kuuluu erityisesti Keskusrikospoliisin tehtäviin (ks. laki poliisin hallinnosta 9 § 1 momentti 1 kohta). Mahdollisuus käyttää salaisia tiedonhankintakeinoja rikosten paljastamiseksi koskee vain maanpetos- ja terrorismirikoksia (ks. poliisilaki 5 luku 3 § sekä myös laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa 89 § 2 momentti). Suojelupoliisi saa kuitenkin jatkaa tiedustelumenetelmän käyttöä salaisena tiedonhankintana maanpetos- ja terrorismirikosten estämisen ja paljastamisen lisäksi myös valtiopetosrikosten estämiseksi ja paljastamiseksi (ks. poliisilaki 5 a luku 5 §).

Suojelupoliisin ja muiden poliisiyksiköiden sekä sotilastiedusteluviranomaisten ja muiden sotilasviranomaisten tiedollisista toimivaltuuksista (oikeus käsitellä tietoja) säädetään henkilötietojen osalta rikosasioiden tietosuojalaissa ja hallinnonalakohtaisissa henkilötietolaeissa eli henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa ja henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetussa laissa. Tiedustelumenetelmien käytön edellytykset ja tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittujen tietojen käsittelyn edellytykset eroavat toisistaan. Tietosuoja- ja henkilötietolainsäädäntöä ei sovelleta pelkkien ilmiö- tai organisaatiotason tietojen käsittelemiseen.

Kansalliseen tiedustelulainsäädäntöön vaikuttavat yleiset kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja niiden tulkinnat. Kyse on erityisesti tiedustelun kohdehenkilöiden yksityiselämän suojasta. Kansainvälisen oikeuden kannalta erityinen kysymyksensä on meillä kansallisesti sallittu ulkomaan siviili- ja sotilastiedustelu, jossa tietoja hankintaan toisen valtion alueella ilman kyseisen valtion myötävaikutusta tai suostumusta. Tällainen tiedonhankinta loukkaa sinällään kyseisen toisen valtion suvereniteettia. Ulkomaantiedustelusta päättää siviilitiedustelun osalta Suojelupoliisin päällikkö ja sotilastiedustelun osalta Pääesikunnan tiedustelupäällikkö (poliisilaki 5 a luku 39 § 1 momentti ja laki sotilastiedustelusta 64 § 2 momentti). Rikostiedustelua ei sen sijaan voida harjoittaa toisen valtion alueella ilman kyseisen valtion myötävaikutusta tai suostumusta. Tiedustelutoimintaan liittyvään henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan Euroopan neuvoston tietosuojayleissopimusta sekä siviili- ja sotilastiedustelun että rikostiedustelun osalta sekä rikosasioiden tietosuojadirektiiviä rikostiedustelun osalta.

Kansainvälinen tiedusteluyhteistyö

Siviili- ja sotilastiedustelu sekä rikostiedustelu on organisoitu eri valtioissa eri tavoin, millä on vaikutusta kansainvälisen tiedusteluyhteistyön järjestelyihin. Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaiset voivat olla muodoltaan turvallisuuspoliiseja, turvallisuuspalveluita tai tiedustelupalveluita taikka niiden erilaisia yhdistelmiä tai muunnelmia. Turvallisuuspoliisien tehtäviin kuuluu myös rikostorjuntaan liittyviä tehtäviä. Eroja on myös sen suhteen, onko siviilitiedustelu ja sotilastiedustelu organisoitu eri viranomaisten tehtäviksi sekä miten toisaalta kotimaantiedustelu ja toisaalta ulkomaantiedustelu on järjestetty organisatorisesti.



Kansainvälinen siviili- ja sotilastiedustelu-yhteistyö koostuu tiedustelumenetelmien käyttöä koskevasta tiedonhankintayhteistyöstä sekä tiedonvaihtoyhteistyöstä. Tiedonhankintayhteistyöhön sovelletaan poliisilain 5 a luvun 57 §:n 1 momenttia ja sotilastiedustelusta annetun lain 20 §:n 1 momentin 2 kohtaa. Tiedonvaihtoyhteistyöhön sovelletaan muiden kuin henkilötietojen osalta poliisilain 5 a luvun 57 §:n 4 momenttia ja sotilastiedustelusta annetun lain 20 §:n 1 momentin 1 kohtaa sekä henkilötietojen osalta henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 51 §:ää ja henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetun lain 32 §:ää. Mainittuja henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä sovelletaan myös kansainväliseen rikostiedustelu-yhteistyöhön liittyvään tiedonvaihtoon Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten osalta. Kansainvälistä siviili- ja sotilastiedustelu-yhteistyötä koskeviin säännöksiin sisältyy toisen valtion ihmisoikeustilanteeseen ja tietosuojan tasoon liittyviä ehtoja ja rajoituksia.

Tiedustelumenetelmien käyttämisen tarkoituksena on tietojen hankkiminen oman valtion kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Kyse on toiminnasta, joka joko kohdistuu suoraan omaan valtioon tai on vähintäänkin oman valtion turvallisuusympäristön kannalta merkityksellistä (ks. laki sotilastiedustelusta 3 §). Tiedustelumenetelmiä ei voida käyttää tietojen hankkimiseksi pelkästään toisen valtion kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta. Globaalissa ja digitaalisessa turvallisuusympäristössä oman valtion kansalliseen turvallisuuteen voivat kuitenkin vaikuttaa välillisesti maantieteellisesti kaukaisetkin tapahtumat ja teot sekä yhteistyökumppani- tai liittolaisvaltion kansallinen turvallisuus sellaisenaan taikka liittokunnan kunkin jäsenvaltion kansallinen turvallisuus osana koko liittokunnan turvallisuutta. Toisen valtion kansallisen turvallisuuden välillinen vaikutus oman valtion kansalliseen turvallisuuteen tai liittokunnan jäsenvaltion kansallisen turvallisuuden välillinen vaikutus liittokunnan monikansalliseen turvallisuuteen voi riippua yhteistyö- tai liittosuhteen kiinteydestä ja kyseessä olevan uhan luonteesta. Ylikansallista kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta vakavasti uhkaava kriisi on määritetty tiedustelulaeissa siviili- ja sotilastiedustelun erilliseksi kohteeksi.

Edellä mainittujen kansainväliseen siviili- ja sotilastiedustelu-yhteistyöhön liittyvään tiedonvaihtoon sovellettavien säännösten välillä on eroja, joiden tarkoituksellisuus ja tarkoituksenmukaisuus on perusteltua tarkistaa. Kyse on muun muassa siitä, voiko tietojen luovuttamisen perusteena olla toisen valtion kansallisen turvallisuuden suojaaminen (ks. laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa 51 § 2 momentti) ja voidaanko tietoja luovuttaa kansainvälisille järjestöille, tässä yhteydessä erityisesti Pohjois-Atlantin liitolle (ks. laki henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa 32 § 1 momentti, vrt. laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa 51 § 1 momentti). Vaatimus oman valtion kansallisten etujen huomioon ottamisesta tietoja luovutettaessa on mainittu nimenomaisesti ainoastaan osassa säännöksistä (ks. poliisilaki 5 a luku 57 § 4 momentti ja laki sotilastiedustelusta 20 § 1 momentti). Edellä mainituissa säännöksissä ei eroteta toisistaan tietojen oma-aloitteista ja pyynnöstä tapahtuvaa luovuttamista. Tarve tietojen oma-aloitteiseen luovuttamiseen liittyy erityisesti oman valtion kansallisen turvallisuuden suojaamistehtävään.

Oma kokonaisuutensa on operaatioturvallisuuden varmistamiseen liittyvä siviili- ja sotilastiedustelu, jossa tiedonhankinnan kohteena ovat tiedustelulaeissa mainitut kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta sekä Suomen kansainvälisen avun antamisen ja muun kansainvälisen toiminnan turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta¹. Kansainvälisissä kriisinhallintaoperaatioissa voi

¹ Sotilastiedustelusta annetun lain 92 §:ssä säädetään tarkemmin sotilastiedustelusta Puolustusvoimien kansainvälisen avun antamisen ja muun kansainvälisen toiminnan sekä sotilaallisen kriisinhallinnan yhteydessä.



olla kyse sotilaallisesta tai siviilikriisinhallinnasta ja kriisinhallintaoperaatioiden toimeenpanijoina voivat toimia muun muassa Pohjois-Atlantin liitto ja Euroopan unioni. Kansainvälisen avun antaminen voi puolestaan perustua muun muassa Pohjois-Atlantin sopimuksen tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen keskinäisen avunannon lausekkeisiin taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen yhteisvastuulausekkeeseen. Operaatioturvallisuuden varmistamiseen liittyvällä siviili- ja sotilastiedustelulla tuetaan operaatioon osallistumista koskevaa päätöksentekoa (strateginen taso)², operaatioon liittyvän toiminnan yleistä suuntaamista (operatiivinen taso), operaatioon liittyvien yksittäisten toimien suuntaamista (taktinen taso) ja operaatioon liittyvien turvajärjestelyiden yksityiskohtaista toteuttamista (tekninen taso). Operaatio- ja työturvallisuuden varmistamiseen liittyy myös niin kutsuttu rynnäkkötarkkailu (taktinen tiedustelu; ks. poliisilaki 5 luku 17 § 5 momentti, 19 § 5 momentti ja 21 § 4 momentti). Rynnäkkötarkkailu rinnastuu luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttumisen oikeutuksen näkökulmasta perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettuun turvallisuustarkastukseen (ks. PeVL 36/2017 vp).

Kansainväliseen siviili- ja sotilastiedusteluyhteistyöhön osallistumisesta päättää siviilitiedustelun osalta Suojelupoliisin päällikkö ja sotilastiedustelun osalta Pääesikunnan tiedustelupäällikkö (poliisilaki 5 a luku 57 § 3 momentti ja laki sotilastiedustelusta 20 § 4 momentti).

Kansainvälinen rikostiedusteluyhteistyö koostuu salaisten ja muiden pakkokeinojen käyttöä koskevasta tiedonhankintayhteistyöstä sekä tiedonvaihtoyhteistyöstä. Kyse voi olla lainvalvontaviranomaisten välisestä poliisiyhteistyöstä tai esitutkinta- ja muiden oikeusviranomaisten välisestä oikeudellisesta yhteistyöstä rikosoikeuden alalla (kansainvälinen oikeusapu rikosasioissa). Kun Suojelupoliisi on paitsi siviilitiedusteluviranomainen myös lainvalvontaviranomainen, se voi osallistua esimerkiksi kansainvälisen terrorismin torjuntaan liittyvään poliisiyhteistyöhön.

Kansainvälisen oikeusavun yhteydessä salaisia ja muita pakkokeinoja voidaan käyttää toisen valtion pyynnöstä myös sellaisten rikosten selvittämiseksi, joilla ei ole liittymäkohtaa omaan valtioon. Poliisiyhteistyötä ja kansainvälistä oikeusapua sekä niihin liittyvää henkilötietojen käsittelyä koskevaan kansalliseen sääntelyyn sisältyy oman valtion kansallisiin etuihin sekä toisen valtion ihmisoikeustilanteeseen ja tietosuojan tasoon liittyviä ehtoja ja rajoituksia. Rajoituksia liittyy myös poliittisina pidettäviin rikoksiin. Valtion halukkuutta antaa toiselle valtiolle tai pyytää toiselta valtiolta poliisiyhteistyöhön tai kansainväliseen oikeusapuun kuuluvaa apua voivat rajoittaa varsinkin maanpetos- ja valtiopetosrikosten sekä terrorismirikosten kaltaisia rikoksia koskevat oman valtion kansalliseen turvallisuuteen tai kansainvälisiin suhteisiin taikka toisen valtion ihmisoikeustilanteeseen liittyvät näkökohdat. Tällaisten näkökohtien merkitys voi olla osittain kyseessä olevien valtioiden välisistä suhteista ja kyseessä olevaan rikokseen liittyvän uhan luonteesta riippuvaa.

Toisin kuin kansainvälistä siviili- ja sotilastiedusteluyhteistyötä, kansainvälistä rikostiedusteluyhteistyötä säännellään nimenomaisesti sitä koskevilla kansainvälisillä sopi-

² Ylimmän valtiojohdon kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumista ja kansainvälisen avun antamista koskevasta päätöksenteosta sekä eduskunnan tähän päätöksentekoon osallistumisesta säädetään sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa sekä kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetussa laissa. Myös kansainvälisessä tiedusteluyhteistyöoperaatiossa itsessään voi olla kyse kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta annetun lain 1 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetusta ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävän kansainvälisen avun antamisesta tai vastaanottamisesta (ks. myös laki sotilastiedustelusta 15 § 2 momentti).



muksilla ja Euroopan unionin oikeudessa. Kyse on sekä poliisiyhteistyöstä että oikeudellisesta yhteistyöstä rikosoikeuden alalla. Kansainväliseen tiedusteluyhteistyöhön liittyvään henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan puolestaan Euroopan neuvoston tietosuojajleissopimusta sekä siviili- ja sotilastiedustelun että rikostiedustelun osalta sekä rikosasioiden tietosuojadirektiiviä rikostiedustelun osalta. Myös edellä tarkoitettuihin kansainvälisiin sopimuksiin ja Euroopan unionin oikeuteen sisältyy oman valtion kansallisiin etuihin, toisen valtion ihmisoikeustilanteeseen ja tietosuojan tasoon sekä poliittisina pidettäviin rikoksiin liittyviä ehtoja ja rajoituksia.

Euroopan unionin ja Pohjois-Atlantin liiton puitteissa harjoitettava tiedustelutoiminta

Euroopan unionin tai Pohjois-Atlantin liiton puitteissa harjoitettavassa tiedustelutoiminnassa voi olla kyse niiden jäsenvaltioiden välisestä Euroopan unionin tai Pohjois-Atlantin liiton elinten tukemasta kansainvälisestä tiedusteluyhteistyöstä taikka Euroopan unionin tai Pohjois-Atlantin liiton elinten omasta toiminnasta. Euroopan unionin tai Pohjois-Atlantin liiton elimissä käsiteltävät tiedot ovat yleensä niiden jäsenvaltioiden viranomaisten hankkimia tai muuten keräämiä.

Edellä mainitun toimintaympäristön globalisoitumisen ja digitalisoitumisen seurauksena Euroopan unionin ja Pohjois-Atlantin liiton toimialat ovat oman valtion kansallisen turvallisuuden suojaamisen ja rikostorjunnan sekä niitä tukevan tiedonhankinnan näkökulmasta tarkasteltuina osittain rinnakkaisia. Rinnakkaisuutta liittyy ainakin yhteiseen suurstrategiseen³ ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen päätöksentekoon, kyberturvallisuuden ylläpitämiseen, terrorismin torjuntaan sekä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ja huoltovarmuuden turvaamiseen. Euroopan unionin tai Pohjois-Atlantin liiton yhteinen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittinen päätöksenteko voi koskea myös kansainvälisiä kriisinhallintaoperaatioita. Euroopan unionin yhteistä ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa taikka unionin yksinomaiseen tai unionin ja sen jäsenvaltioiden kesken jaettuun toimivaltaan kuuluvia aloja⁴ koskevan päätöksenteon yhteydessä tehdään esimerkiksi huoltovarmuuteen, pakotteisiin ja puolustustarvikkeiden vientiin liittyviä päätöksiä. Yhteinen puolustus liittyy Pohjois-Atlantin liiton jäsenvaltioiden osalta ensisijaisesti Pohjois-Atlantin liiton toimialaan. Pohjois-Atlantin liitolla on käytettävissään tätä tehtävää toteuttava sotilaallinen komentorakenne. Yhteinen rikostorjunta liittyy ainoastaan Euroopan unionin toimialaan.

Euroopan unionin ulkosuhdehallinnolla on käytettävissään unionin yhteistä ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittista päätöksentekoa tukeva Euroopan unionin tiedustelu- ja tilannekeskuksesta (suurstrateginen siviilitiedustelu) sekä Euroopan unionin sotilas-esikunnan tiedusteludirektoraatista (suurstrateginen sotilastiedustelu) koostuva yhdenmennetty⁵ tiedusteluanalyysikapasiteetti. Kun unionin jäsenvaltioiden kansallinen turvallisuus on yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla, ei unionilla ole sen jäsenvaltioiden kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvää operatiivista siviili- ja sotilastiedustelua tukevia elimiä. Rajatylittävän vakavan rikollisuuden, esimerkiksi terrorismin ja

³ Suurstrateginen tarkoittaa tässä monikansallista, koko liittokuntaa koskevaa.

⁴ Unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat muun muassa tulliliitto ja yhteinen kauppapolitiikka. Unionin ja sen jäsenvaltioiden kesken jaettuun toimivaltaan kuuluvat muun muassa sisämarkkinat, liikenne, energia, Euroopan laajuiset verkot liikenteen, teletoiminnan ja energian infrastruktuurien aloilla sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue.

⁵ Yhdennetty tarkoittaa tässä siviili- ja sotilastiedustelun yhteensovittamiselle sekä siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten väliselle yhteistyölle perustuvaa.



järjestäytyneen rikollisuuden, torjunta kuuluu sen sijaan unionin ja sen jäsenvaltioiden kesken jaettuun toimivaltaan. Tämä toimivalta koskee muun muassa lainsäätäjänä toimimista. Rikostiedustelun osalta Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto Europol tukee unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välistä operatiivisen tason poliisiyhteistyötä ja Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön virasto Eurojust unionin jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten välistä operatiivisen tason oikeudellista yhteistyötä rikosoikeuden alalla. Europolin ja Eurojustin toiminta tukee osaltaan myös unionin yhteistä suurstrategista unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevaa päätöksentekoa.

Pohjois-Atlantin liiton puitteissa harjoitettava tiedustelutoiminta liittyy sekä liiton yhteistä ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittista päätöksentekoa koskevaan siviilirakenteseen (laaja-alainen⁶ suurstrateginen sotilastiedustelu) että liiton operatiivisempaa toimintaa koskevaan sotilaalliseen rakenteseen (laaja-alainen operatiivinen sotilastiedustelu).

Euroopan unionin ja Pohjois-Atlantin liiton jäsenvaltioiden ylimmät valtiojohdot osallistuvat Euroopan unionin ja Pohjois-Atlantin liiton suurstrategisen tiedustelun painopisteiden määrittämiseen.

Euroopan unionin tai Pohjois-Atlantin liiton puitteissa harjoitettavaan tiedustelutoimintaan liittyvään tietojen käsittelyyn ja sen valvontaan sovellettavaan sääntelyyn vaikuttaa se, että Euroopan unionin suurstrategisen yhdenmetyt siviili- ja sotilastiedustelun, Pohjois-Atlantin liiton laaja-alaisen suurstrategisen sotilastiedustelun ja Euroopan unionin suurstrategisen rikostiedustelun yhteydessä käsiteltävät tiedot lienevät yleensä ilmiötason tietoja sekä Pohjois-Atlantin liiton laaja-alaisen operatiivisen sotilastiedustelun yhteydessä käsiteltävät tiedot lienevät yleensä organisaatiotason tietoja eli käsiteltävät tiedot ovat muita kuin henkilötietoja. Eräänlainen erityistapauksensa voi kuitenkin olla Euroopan unionin suurstrateginen henkilöihin kohdistuvia pakotteita koskeva päätöksenteko ja sitä tukeva tiedonhankinta. Euroopan unionin operatiivisen rikostiedustelun yhteydessä käsiteltävät tiedot ovat yleensä henkilötason tietoja.

Euroopan unionin yleistä tietosuoja-asetusta ei sovelleta unionin lainsäädännön soveltamisalaan kuulumattomaan toimintaan (muun muassa unionin jäsenvaltioiden kansallisen turvallisuuden suojaamiseen), unionin jäsenvaltioiden unionin yhteisen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaan kuuluvaan toimintaan tai rikostorjuntaan liittyvään henkilötietojen käsittelyyn. Rikostorjuntaan liittyvään henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan rikosasioiden tietosuojadirektiiviä. Myöskään rikosasioiden tietosuojadirektiiviä ei sovelleta unionin oikeuden soveltamisalaan kuulumattomaan toimintaan liittyvään henkilötietojen käsittelyyn. Unionin toimielinten, elinten ja laitosten henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan erillistä asetusta. Yleistä tietosuoja-asetusta kansallisesti tämentävän ja täydentävän tietosuojalain soveltamisalaan kuuluu kuitenkin myös unionin lainsäädännön alaan kuulumattomaan toimintaan (kansallisen turvallisuuden suojaaminen pois lukien) sekä unionin yhteiseen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan liittyvä henkilötietojen käsittely. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin kansallisesti täyttämään panevan rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluu puolestaan myös kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvä henkilötietojen käsittely.

⁶ Laaja-alainen tarkoittaa tässä puolustusta sen laajassa, sotilaallisen toiminnan lisäksi muun muassa kyberturvallisuuden ylläpitämisen, terrorismin torjunnan sekä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ja huoltovarmuuden turvaamisen kattavassa merkityksessä koskevaa.



Kotimaisten tiedusteluviranomaisten välinen yhteistyö

Tarve kotimaisten tiedusteluviranomaisten toiminnan yhteensovittamiseen ja kotimaisten tiedusteluviranomaisten väliseen yhteistyöhön voi liittyä sekä kansalliseen että kansainväliseen toimintaan.

Edellä mainittu toimintaympäristön globalisoituminen ja digitalisoituminen on kasvattanut strategisen ja operatiivisen siviili- ja sotilastiedustelun yhteensovittamisen sekä Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten välisen yhteistyön merkitystä. Siviili- ja sotilastiedustelun kohteet ovat osittain rinnakkaisia. Tällaisia osittain rinnakkaisia kohteita ovat esimerkiksi ulkomainen tiedustelutoiminta (sotilastiedustelun osalta Suomen maanpuolustukseen kohdistuva tiedustelutoiminta), terrorismi (sotilastiedustelun osalta Suomen maanpuolustusta vakavasti uhkaava toiminta) ja yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja vakavasti vaarantava toiminta. Kohteidensa osittaisen rinnakkaisuuden vuoksi siviili- ja sotilastiedustelua on sovittava yhteen strategisella (ks. laki sotilastiedustelusta 15 §), operatiivisella (ks. poliisilaki 5 a luku 54 § ja laki sotilastiedustelusta 17 §), taktisella (ks. poliisilaki 5 a luku 56 § ja laki sotilastiedustelusta 19 §) ja teknisellä tasolla.

Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten sekä muiden rikostiedusteluviranomaisten välisessä yhteistyössä voi puolestaan olla kyse operatiivisen tiedustelun osalta viranomaisten toiminnan yleistä suuntaamista tukevasta tiedonvaihdesta tai konkreettisia vaaratilanteita ja rikoksia koskevasta tiedonvaihdesta sekä taktisen tiedustelun osalta operaatio- ja työturvallisuuden varmistamiseen liittyvästä tiedonvaihdesta (ks. poliisilaki 5 a luku 56 § ja laki sotilastiedustelusta 19 §). Viranomaisten toiminnan yleistä suuntaamista tukevat tiedot voivat olla tilanteesta riippuen ilmiö- tai henkilötason tietoja. Konkreettisia vaaratilanteita ja rikoksia koskevat tiedot voivat olla vaaratilanteiden ja rikosten estämistoimien tai rikosten selvittämistoimien suuntaamisessa hyödynnettäviä taikka rikosasian oikeudenkäynnissä näyttönä käytettäviä henkilötason tietoja.

Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten välistä kansainväliseen toimintaan liittyvää yhteistyötä tarvitaan Euroopan unionin suurstrategiseen yhdenmennyyn siviili- ja sotilastiedusteluun sekä Pohjois-Atlantin liiton laaja-alaiseen suurstrategiseen ja operatiiviseen sotilastiedusteluun osallistuttaessa. Suojelupoliisin ja muiden rikostiedusteluviranomaisten välistä kansainväliseen toimintaan liittyvää yhteistyötä tarvitaan Euroopan unionin suurstrategiseen ja operatiiviseen rikostiedusteluun osallistuttaessa.

Tiedustelutoiminnan kansallinen valvonta

Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta suorittaa siviili- ja sotilastiedustelun sekä Suojelupoliisin harjoittaman rikostiedustelun asianmukaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden parlamentaarista valvontaa (laki tiedustelutoiminnan valvonnasta 2 § 2 momentti sekä eduskunnan työjärjestys 31 b § 1 momentti ja 2 momentti 1 kohta). Tiedusteluvalvontavaltuutettu suorittaa siviili- ja sotilastiedustelun sekä Suojelupoliisin harjoittaman rikostiedustelun laillisuusvalvontaa, joka kohdistuu tiedonhankintatoimivaltuuksien ja tiedustelutiedon käyttöön sekä muuhun tiedustelutoimintaan (laki tiedustelutoiminnan valvonnasta 2 § 3 momentti ja 7 § 1 kohta).

Ylimmät laillisuusvalvojat eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri suorittavat siviili- ja sotilastiedustelun sekä kaikkien rikostiedusteluviranomaisten



harjoittaman rikostiedustelun laillisuusvalvontaa. Rikostiedusteluviranomaisina toimivat Suojelupoliisi ja muut poliisiyksiköt, sotilastiedusteluviranomaiset (Pääesikunnan tiedusteluosasto ja Puolustusvoimien tiedustelulaitos) ja muut sotilasviranomaiset (Pääesikunnan oikeudellinen osasto), Tulli sekä Rajavartiolaitos. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin välisessä tehtävienjaossa salaisen tiedonhankinnan, salaisten pakkokeinojen, siviilitiedustelun, sotilastiedustelun ja tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan valvonta kuuluu ensisijaisesti oikeusasiamiehen tehtäviin (laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta 3 § 3 kohta).

Tietosuojavaltuutettu valvoo Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten sekä muiden rikostiedusteluviranomaisten henkilötietojen käsittelyä. Henkilötietojen käsitteilyn käsite kattaa erilaiset henkilötietoihin kohdistettavat toiminnot laaja-alaisesti (ks. rikosasioiden tietosuojalaki 3 § 1 momentti 2 kohta). Kyse on muun muassa henkilötietojen keräämisestä ja luovuttamisesta.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun tulee saattaa merkittävät valvontahavaintonsa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan käsiteltäväksi ja tiedusteluvalvontavaliokunnalla on oikeus saada tiedusteluvalvontavaltuutetulta valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa selvitykset (laki tiedustelutoiminnan valvonnasta 4 § ja 18 § 2 momentti). Oikeuskansleri ja oikeusasiamies vaihtavat keskinäisesti tietoja ylimmän laillisuusvalvonnan tehokkuuden ja ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden edistämiseksi (laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta 5 §). Edellä mainittujen tiedustelutoimintaa valvovien viranomaisten välisestä yhteistyöstä ja siihen liittyvästä tiedonvaihdosta ei ole muuta nimenomaista sääntelyä⁷.

Kansalliseen tiedustelutoiminnan valvontaa koskevaan lainsäädäntöön vaikuttavat yleiset kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja niiden tulkinnat. Tiedustelutoimintaan liittyvän henkilötietojen käsittelyn valvontaan sovelletaan Euroopan neuvoston tietosuojajayleissopimusta sekä siviili- ja sotilastiedustelun että rikostiedustelun osalta sekä rikosasioiden tietosuojadirektiiviä rikostiedustelun osalta.

Tiedustelutoiminnan kansallisten valvojien välinen kansainvälinen yhteistyö

Kansainvälisen tiedusteluyhteistyön valvonnassa voi olla kyse kansallisten tiedusteluvalvojien oman valtion alueella harjoitettavaan tai oman valtion viranomaisten ulkomailla harjoittamaan tiedonhankintayhteistyöhön kohdistamasta valvonnasta sekä kansallisten tiedusteluvalvojien tai kansallisten tietosuojaviranomaisten oman valtion viranomaisten harjoittamaan tiedonvaihtoyhteistyöhön kohdistamasta valvonnasta. Valvonnan tehokkuuteen voi vaikuttaa se, millainen kansallisten tiedusteluvalvojien tai kansallisten tietosuojaviranomaisten välinen kansainvälinen yhteistyö on mahdollista.

⁷ Hallintolain 10 §:n 1 momentin yleissäännöksen mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Valvontaviranomaisten tiedonsaantiin liittyvä sääntely koskee lähinnä valvontaviranomaisen oikeutta saada salassapitosäännösten estämättä valvottavalta viranomaiselta valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot tai valvottavan viranomaisen oikeutta antaa salassa pidettäviä tietoja valvontaviranomaiselle (ks. julkisuuslaki 29 § 1 momentti 3 ja 4 kohta).



Siviili- ja sotilastiedustelun sekä rikostiedustelun valvonta on järjestetty eri valtioissa eri tavoin, mikä voi vaikuttaa myös tiedustelutoiminnan kansallisten valvojen väliseen yhteistyöhön kansainvälisen tiedusteluyhteistyön valvonnassa. Kyse on muun muassa siitä, kuuluuko rikostiedustelun valvonta erityisen tiedusteluvalvojan tehtäviin, kuuluuko siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten henkilötietojen käsittelyn valvonta yleisen tietosuojaviranomaisen vai erityisen tiedusteluvalvojan tehtäviin, eroavatko siviilitiedustelun ja sotilastiedustelun valvontajärjestelyt toisistaan sekä sovelletaanko tiedot luovuttaneen toisen valtion siviili- tai sotilastiedusteluviranomaisen taikka rikostiedusteluviranomaisen tietojen jatkuvoittamiselle asettamia rajoituksia erityisen tiedusteluvalvojan tai yleisen tietosuojaviranomaisen oikeuteen saada valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot (niin kutsutun originator control -periaatteen vaikutus⁸).

Kansallisten tiedusteluvalvojen välistä yhteistyötä kansainvälisen tiedusteluyhteistyön valvonnassa ei säännellä kansainvälisillä sopimuksilla tai Euroopan unionin oikeudessa. Kansallisten tiedusteluvalvojen välisestä kansainvälisestä yhteistyöstä ja siihen liittyvästä tiedusteluvalvontavaltuutetun tai ylimpien laillisuusvalvojen oikeudesta luovuttaa salassapitosäännösten estämättä henkilötietoja tai muita tietoja toisen valtion tiedusteluvalvojalle ei ole myöskään kansallista sääntelyä⁹. Salassa pidettävät tiedot voivat olla tiedustelun kohteisiin liittyviä henkilö-, organisaatio- tai ilmiötason tietoja taikka tiedusteluviranomaisten menetelmiä ja suorituskykyä koskevia tietoja. Varsinkin kansainvälisen siviili- ja sotilastiedusteluyhteistyön valvonnan osalta valvontaan liittyvän salassa pidettävien tietojen toisen valtion tiedusteluvalvojalle luovuttamisen mahdollistamista mahdollisesti harkittaessa olisi huomioitava myös oman valtion kansalliseen turvallisuuteen ja toisen valtion ihmisoikeustilanteeseen liittyvät näkökohdat (vrt. Euroopan neuvoston tietosuojayleissopimus 20 artikla c kohta). Tällaisten näkökohtien merkitys voi olla osittain siviili- ja sotilastiedustelun kohteena kulloinkin olevan uhan luonteesta riippuvaa.

Sekä Euroopan neuvoston tietosuojayleissopimus että rikosasioiden tietosuojadirektiivi sisältävät kansallisten valvontaviranomaisten (kansallisten tietosuojaviranomaisten) keskinäistä avunantoa koskevia määräyksiä. Yleissopimusta sovelletaan sekä kansallisen turvallisuuden suojaamiseen että rikostorjuntaan liittyvään henkilötietojen käsittelyyn. Direktiiviä sovelletaan ainoastaan rikostorjuntaan liittyvään henkilötietojen käsittelyyn. Tietosuojavaltuutetun ja toisen Euroopan unionin jäsenvaltion vastaavan valvontaviranomaisen tai toisen valtion Euroopan neuvoston tietosuojayleissopimuksen määräysten noudattamista valvovan viranomaisen keskinäisestä avunannosta ja siihen liittyvästä tietojen luovuttamisesta säädetään kansallisesti rikosasioiden tietosuojalain 54 §:ssä. Säännöstä sovelletaan rikostorjuntaan liittyvään henkilötietojen käsittelyyn, mutta ei kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvään henkilötietojen käsittelyyn (ks. rikosasioiden tietosuojalaki 1 § 3 momentti ja HaVM 16/2020 vp)¹⁰.

⁸ Meillä on katsottu, että toisen valtion viranomaisen asettama tiedon luovutus- tai käyttökielto ei voi rajoittaa tiedon luovuttamista tiedusteluvalvontavaltuutetulle (HE 199/2017 vp).

⁹ Julkisuuslain 30 §:n yleissäännös salassa pidettävien tietojen antamisesta ulkomaiselle viranomaiselle ja kansainväliselle toimielimelle koskee vain tilanteita, joissa ulkomaan ja Suomen viranomaisen välisestä yhteistyöstä määrätään Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa tai säädetään Suomea velvoittavassa säädöksessä ja joissa tiedot voitaisiin julkisuuslain mukaan antaa vastaavan Suomen viranomaisten välisen yhteistyön yhteydessä.

¹⁰ Euroopan neuvoston tietosuojayleissopimuksessa mahdollistetaan nimenomaisesti eräistä sen valvontaviranomaisia koskevista määräyksistä poikkeaminen kansallisen turvallisuuden suojaamiseen (kansallinen turvallisuus ja puolustus) liittyvän henkilötietojen käsittelyn osalta. Poikkeamismahdollisuus yleissopimuksen valvontaviranomaisten välistä yhteistyötä ja keskinäistä avunantoa koskevista määräyksistä jää sen sijaan jossain määrin yleissopimuksen tulkintaan perustuvaksi.



Kansainvälisen siviili- ja sotilastiedusteluyhteistyön valvontaa varten ei ole perustettu erityisiä moni- tai ylikansallisia valvontaelimiä. Salassa pidettävien tietojen tällaiselle elimelle luovuttamiseen voisi liittyä samankaltaisia oman valtion kansalliseen turvallisuuteen tai toisten valtioiden ihmisoikeustilanteeseen kytkeytyviä rajoitteita kuin tietojen toisen valtion tiedusteluvalvojalle tai tietosuojaviranomaiselle luovuttamiseen.

Kansainväliseen rikostiedusteluyhteistyöhön kuuluvaa poliisiyhteistyötä tukevan kansainvälisen rikospoliisijärjestön Interpolin henkilötietojen käsittelyä valvoo erityinen komissio. Europoliin, Eurojustiin ja Euroopan unionin yhteisiin, muun muassa rikostorjuntaa tukeviin tietojärjestelmiin liittyvää henkilötietojen käsittelyä valvoo Euroopan tietosuojavaltuutettu yhteistyössä kansallisten valvontaviranomaisten (kansallisten tietosuojaviranomaisten) kanssa. Europoliin kohdistetaan myös Euroopan parlamentin yhdessä kansallisten parlamenttien kanssa suorittamaa parlamentaarista valvontaa.

Kimmo Hakonen
Tiedusteluvalvontavaltuutettu