



**LAUREA**  
AMMATTIKORKEAKOULU

*Uuden edellä*

# Tiedustelulakihankkeen suhde rikostorjuntaan

Anttola, Niko

Takkunen, Janne

2015 Espoo

Laurea-ammattikorkeakoulu  
Espoo

## Tiedustelulakihankkeen suhde rikostorjuntaan

Anttola, Niko  
Takkunen, Janne  
Turvallisuusalan koulutusohjelma  
Opinnäytetyö  
Marraskuu, 2015

Anttola, Niko & Takkunen, Janne

### Tiedustelulakihankkeen suhde rikostorjuntaan

Vuosi 2015 Sivumäärä 106

---

Opinnäytetyömme tutkimuskohteena on tiedustelun ja rikostorjunnan välinen suhde, erityisenä näkökulmana Suomeen suunnitteilla olevien siviili- ja sotilastiedustelulakien suhde rikostorjunnan sääntelyyn ja kyberrikostorjuntaan. Aihe on ajankohtainen paitsi lainvalmistelun näkökulmasta, myös laajemmin kansallisen turvallisuuden kontekstissa. Suomi on kansainvälisesti vertailtuna poikkeuksellisessa asemassa siinä suhteessa, ettei meillä ole säädöksiä valtiollisesta tiedustelusta. Rikostiedustelu on terminä vakiintunut rikostorjunnan viitekehyksessä, mutta salainen tiedonhankinta perustuu poliisilakiin. Esitutkinnassa nämä toimivaltuudet perustuvat pakkokeinolakiin. Näin ollen salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen käyttäminen on sidottu rikoksen käsitteeseen tai esitutkintaan. Tämän rikossidonnaisuuden vuoksi Suomen viranomaiset eivät voi ennalta estävässä tarkoituksessa käyttää salaisia tiedonhankintakeinoja hankkiakseen tietoa mahdollisesti vireillä olevista kansallista turvallisuutta uhkaavista hankkeista tai niiden taustalla olevista henkilöistä, ellei ole perusteltua syytä olettaa henkilön syyllistyvän rikokseen tai ellei esitutkintakynnys ole ylittynyt. Toisin kuin mm. monissa muissa Pohjoismaissa, kansallisen turvallisuuden käsitettä ei tunneta suomalaisessa lainsäädännössä, eikä sillä voida perustella salaisen tiedonhankinnan käyttöä.

Tiedustelu on viime vuosien kestopuheenaiheita, eikä vähiten siksi, että Yhdysvaltojen kansallisen turvallisuusviraston NSA:n laajamittainen tietoverkkotiedustelu paljastui julkisuuteen. Suomessa viranomaiset eivät tänä päivänä suorita tietoliikennetiedustelua tai ns. massavalvontaa sähköisissä tietoverkoissa. Esimerkiksi puhelin- tai sähköpostiliikenteen seuranta ovat poliisi- ja pakkokeinolakien mukaisia salaisia tiedonhankinta- ja pakkokeinoja, joihin on saatava lupa tuomioistuimelta. Tiedustelulakeja perustellaan mm. sillä, että tiedonhankinta ennalta estävässä tarkoituksessa olisi tärkeää myös muiden kuin rangaistavaksi säädettyjen tekojen osalta. Tutkimuksella on haettu selvyyttä myös siihen, olisiko tiedustelulainsäädäntö uhka perus- ja ihmisoikeuksille, mikäli tiedonhankinnalla ei olisi yhteyttä rikokseen.

Tutkimus on laadullinen ja sen tietoperusta pohjautuu esitutkintaviranomaisten toimivaltuuksia sääntelevään lainsäädäntöön, kuten poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolakeihin, puolustusvoimien rikostorjuntaa koskevaan lainsäädäntöön, lainvalmisteluaineistoon sekä tiedonhankintalaskityöryhmän mietintöön, oikeuskirjallisuuteen, aiempiin tutkimuksiin, valtioneuvoston periaatepäätöksiin ja asiantuntijahaastatteluihin. Tutkimusmetodi on sisällönanalyysi.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, ettei tiedustelulakihankkeessa ole kyse esitutkintaviranomaisten rikostorjuntavaltuuksien kasvattamisesta, vaan uudenlaisen tiedustelutoiminnan käynnistämisestä. Tiedustelu ei siis olisi rikostorjuntaa, eikä tiedustelulakien perusteella hankittaisi tietoa esitutkinnan tarpeisiin eli rikostutkintaan. Tiedustelun kautta saataisiin todennäköisesti myös sellaista tietoa, joka viittaisi mahdolliseen rikokseen, liittyisi meneillään olevaan esitutkintaan tai velvoittaisi aloittamaan esitutkinnan. Tutkimuksen perusteella vaikuttaa siltä, että tiedustelutiedon hyödynnettävyys rikosprosessissa on yksi keskeisiä teemoja arvioitaessa tiedustelun ja rikostorjunnan suhdetta. Toistaiseksi on ratkaisematta, olisiko tiedustelutieto samoilla perusteilla julkista tai salaista rikosprosessin asianosaiselle, kuin salaisen tiedonhankinnan tuottama tieto on tänä päivänä.

Asiasanat: tiedustelu, massavalvonta, rikostorjunta, kansallinen turvallisuus, kyber

Anttola, Niko & Takkunen, Janne

### Intelligence Legislation Initiative in Relation to Crime Prevention

Year	2015	Pages	106
------	------	-------	-----

---

The subject of this thesis is to study the relationship between intelligence and crime prevention, with a specific view on the relationship between both civilian and military intelligence legislations currently in planning and the existing legislation on crime prevention, including cybercrime prevention. The subject as such is topical, not only in terms of the legislative process, but also in the context of National Security. Due to the lack of legislation on intelligence, Finland stands in an exceptional position when looked at from an international angle. Criminal intelligence, on the other hand, is a well-established part of crime prevention, yet its jurisdiction is based on the Police Act. During a pre-trial investigation, jurisdiction for secret coercive measures of surveillance is based on the Coercive Measures Act. Practicing of such measures, then, is based on the legal definition of crime or linked to the pre-trial investigation process. Due to such legal requirements, the Finnish authorities cannot use these secret means of surveillance in pre-emptive fashion to gather intelligence information on possible terrorist schemes that could jeopardize National Security, nor the people behind such schemes. Secret measures of surveillance for any intelligence purposes can only be used if a valid reasoning of a person about to commit a crime exists, or during a pre-trial investigation. Unlike for example in many other Nordic countries, National Security is not recognized by the Finnish legislation, nor can the use of secret surveillance be justified by it.

Due to the public exposure of the wide-spread warrantless mass surveillance by the U.S. National Security Agency (NSA), intelligence is one of the most popular topics of recent years. As for now, the Finnish authorities are not performing intelligence on telecommunications nor do they engage in mass surveillance of the cyber domain. The authorities must today obtain a license issued by the District Court in order to engage in wire-tapping of phones or email accounts; both means of secret surveillance and the secret coercive measures legislated in the Police Act and the Coercive Measures Act. The Initiative is rationalized by the presumed effectiveness of the legislation as a pre-emptive tool in tackling other than punishable endeavors. Given such aspirations for non-crime-related intelligence, this thesis seeks also to clarify whether Intelligence legislation could pose a threat to the basic and human rights.

This is a qualitative study, with its knowledge built on law enforcement legislation such as the Police Act, Pre-Trial Investigation Act and the Coercive Measures Act, as well as on the legislation concerning crime prevention in the Finnish Defense Forces, legislative drafting material, the report of the Working Group on Intelligence legislation, legal literature, previous studies, decisions in principle by the Finnish Government and on the interviews of experts. Content analysis was used as the research method.

According to the study, the Initiative is not about adding tools to fight crime. Its purpose is in non-crime-related intelligence. Yet intelligence would most likely produce information related to a possible crime or an on-going pre-trial investigation. The study suggests that the usability of intelligence information in a criminal justice process is crucial in evaluating the relationship between intelligence and crime prevention. Whether intelligence information would be made public or secret to the parties of a criminal process under the same grounds as information obtained via secret measures of surveillance are today, remains to be solved.

Keywords: intelligence, mass surveillance, crime prevention, national security, cyber

## Sisällys

1	Johdanto.....	7
1.1	Aiheen valinta ja rajaus .....	9
1.2	Tutkimuskysymykset ja tavoite .....	11
1.3	Tutkimusmenetelmät ja -teoria.....	11
2	Keskeiset käsitteet.....	13
2.1	Tiedustelu.....	13
2.2	Kansallinen turvallisuus.....	14
2.3	Sisäinen turvallisuus.....	16
2.4	Rikostorjunta .....	17
2.5	Rikostiedustelu .....	19
3	Rikostorjuntaviranomaiset.....	21
3.1	Poliisin organisaatio ja tehtävät .....	21
3.1.1	Suojelupoliisi .....	22
3.1.2	Keskusrikospoliisi .....	23
3.2	Puolustusvoimat.....	24
3.3	Muut viranomaiset .....	27
4	Kybertoimintaympäristö .....	29
4.1	Kyberturvallisuus.....	30
4.2	Kyberuhka .....	31
4.3	Kyberrikollisuus .....	32
4.4	Kyberrikostorjunta.....	34
4.5	Tiedustelu ja kyberturvallisuus.....	35
5	Esitutkintaviranomaisten tiedonhankintakeinot ja -valtuudet .....	38
5.1	Salaisen tiedonhankinnan lainsäädännöllinen kehitys.....	40
5.2	Tiedonhankinnan sääntely.....	44
5.2.1	Poliisilain mukainen tiedonhankinta .....	45
5.2.2	Pakkokeinolain mukainen tiedonhankinta .....	46
6	Valvonta .....	47
6.1	Sisäinen valvonta .....	47
6.2	Puolustusvoimien rikostorjunnan valvonta .....	49
6.3	Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri .....	50
6.4	Tuomioistuinten valvonta .....	52
6.5	Julkinen asiamies .....	52
6.6	Tietosuojavaltuutettu.....	53
6.7	Parlamentaarinen valvonta .....	54
7	Tiedonhankinnan suhde perus- ja ihmisoikeuksiin .....	56
7.1	Perusoikeudet .....	57

7.1.1	Yksityiselämän suoja.....	58
7.1.2	Kotirauha .....	58
7.1.3	Luottamuksellisen viestin salaisuus .....	59
7.2	Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja yksityiselämän suoja .....	61
7.3	EU-oikeus, Euroopan ihmisoikeussopimus ja yksityiselämän suoja .....	62
7.4	Tiedonhankinnan intressit.....	63
7.5	Tiedustelulainsäädännön suhde perus- ja ihmisoikeuksiin .....	66
8	Tiedustelun kansainvälisestä sääntelystä .....	70
8.1	Pohjoismaat: vertaileva oikeuskatsaus .....	70
8.2	Kansainväliset uhkat suhteessa Suomeen.....	73
9	Tiedustelulainsäädännön vaikutuksista .....	76
10	Tutkimuksen arviointi.....	82
10.1	Reliabiliteetti ja validiteetti .....	82
10.2	Aineiston yhteenveto .....	84
10.3	Jatkotutkimus.....	84
11	Johtopäätökset.....	85
	Lähteet .....	91
	Kuviot .....	98
	Taulukot .....	99
	Liitteet.....	100

## 1 Johdanto

"Forethought we may have, undoubtedly, but not foresight."

Napoleon Bonaparte

Massavalvonta, joukkovalvonta, verkkovalvonta, verkkovakoilu, verkkourkinta - kaikilla näillä ja monilla muilla termeillä on julkisessa keskustelussa kuvailtu lähinnä suurvaltojen tiedustelupalveluiden taholta myös Suomeen kohdistuvaa sähköisen viestinnän seulontaa. Yleinen käsitys vaikuttaa olevan se, ettei internetissä voi julkaista tai lähettää mitään, mikä ei päätyisi jonkin valtion tiedusteluorganisaation käsittelyyn. Otsikoissa on viime vuosina ollut etenkin Yhdysvaltojen kansallinen turvallisuusvirasto NSA (National Security Agency), jonka laajamittainen verkkovalvonta paljastui julkisuuteen mm. NSA:n palveluksessa työskennelleen Edward Snowdenin vuodettua salaisia asiakirjoja tiedotusvälineille (ks. esim. HS 2015e). Poliisin salaisesta tiedonhankinnasta tutkimuksen tehnyt oikeustieteen lisensiaatti Arto Hankilanoja (2014, 141) on todennut, että vaikka Snowden-kohu nostatti uhkakuvat koko maailman kattavasta verkkovakoilusta, Yhdysvaltojen suorittaman verkkovakoilun osuus lienee vähäinen koko maailman kokonaisvolyymistä.

Keskustelu valtiollisesta verkkotiedustelusta on ajankohtainen myös Suomessa. Puolustusministeriö asetti 13.12.2013 työryhmän, jonka tehtävänä oli arvioida suomalaisen lainsäädännön kehittämistarpeita siinä tarkoituksessa, että Suomessa kyettäisiin jatkossa torjumaan tietoverkoissa esiintyviä uhkia ja näin huolehtimaan kansallisesta turvallisuudesta. Tiedonhankintalaki työryhmäksi nimetyn ryhmän jäsenistö valittiin puolustusministeriöstä, sisäministeriöstä, ulkoasiainministeriöstä, oikeusministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, liikenne- ja viestintäministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, presidentin kansliasta, poliisihallituksesta, suojelupoliisista sekä pääesikunnasta. Työryhmän mietintö, "Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja", julkaistiin 14.1.2015 ja se sisältää selvityksen niistä uhkista, joita Suomen turvallisuuteen kohdistuu tietoverkkojen kautta sekä analyysin siitä, mitä vaikutuksia näillä uhkilla on maamme turvallisuudelle sekä kilpailukyvyllä. Työryhmä on lisäksi tarkastellut eräiden muiden valtioiden tiedusteluviranomaisten toimivaltuuksia suomalaisen tiedustelulainsäädännön kehittämistä silmällä pitäen. Mietinnön keskeinen anti on se, että siinä ehdotetaan tiedustelun saattamista Suomessa laintasoiseksi, sekä erityisiä tiedustelutoimivaltuuksia suojelupoliisille ja puolustusvoimille (Tiedonhankintalaki työryhmä 2015.)

Kaisa Tarvainen on NSA:n urkintakohua ja verkkovalvontaa suomalaisessa julkisessa keskustelussa käsittelevässä pro gradu -tutkielmassaan "Onko joku nyt oikeasti yllättynyt tästä?" (2014) todennut, että aihetta on Suomessa käsitelty niin avoimen yhteiskunnan, valvontayhteiskunnan, suurvaltapolitiikan sekä kulttuurisen omaksumisen viitekehyksissä. Tarvaisen tutkielman kohteena ovat erityisesti puhettavat eli diskurssit, joilla verkkovalvontaa on suomalaisessa jul-

kisessa keskustelussa käyty ja arvotettu. Tarvaisen johtopäätösten (2014, 97) mukaan avoimen yhteiskunnan kontekstissa Yhdysvaltojen verkkovalvontaa pidetään yleisesti kielteisenä ja liiaksi yksilönvapauksiin puuttavana ja niitä rajoittavana. Tutkimuksessaan Tarvainen havaitsi, että vaikka NSA:n urkintakohuun liittyvässä uutisoinnissa verkkovalvontaskandaali kietoutuu niin Yhdysvaltain hallituksen kuin amerikkalaisyritystenkin ympärille, kohdistuu kritiikki avoimen yhteiskunnan viitekehyksessä nimenomaan valtioon. Tarvaisen tulkinnan mukaan tämä valtiokriittisyys johtuu siitä, että avoimen yhteiskunnan diskurssin taustalla vaikuttaa postmodernia yksilöllisyyttä korostava ajattelutapa, jossa valtion odotetaan instituutiona huolehtivan siitä, että ihmiset saavat elää kuten haluavat ja valitsevat. (Tarvainen 2014, 97.)

Julkisuudessa onkin esitetty huolestuneita äänenpainoja mm. siitä, että verkkotiedustelu vaarantaisi viestinnän luottamuksellisuuden ja voisi tietyissä tapauksissa rajoittaa sananvapautta sekä vähentää investointeja Suomeen (ks. mm. HS 2014a; HS 2014b). On myös arveltu, että vaikka verkkotiedustelu ei olisi rikostutkintaa, tultaisiin sitä tulevaisuudessa kuitenkin hyödyntämään mm. vakavien rikosten selvittämisessä (MTV 2015). Yksi keskeinen tämän tutkimuksen liikkeellepaneva voima oli halu selvittää, onko Suomeen suunnitteilla oleva tiedustelulainsäädäntö vain jatkumoa esitutkintaviranomaisten tiedonhankintavaltuuksien kehittämisessä, eli tulisiko siitä toteutuessaan osa rikostorjunnan työkalupakkia. Toinen keskeinen kysymys kuuluu, tulisiko kansalaisten olla huolissaan sähköisen viestinnän tietosuojasta.

Tiedustelusta käytyä julkista keskustelua Suomessa on tutkinut myös Mikko Kurttila. Hän on pro gradu -tutkielmassaan "Mitä tiedustelusta kirjoitettiin?" (2015) tarkastellut suojelupoliisin ja tiedonhankintalakityöryhmän medianäkyvyyttä 2013-2015 tiedusteluvaltuuksien lisäämisen näkökulmasta. Kurttilan tutkimuksen mukaan tiedustelu on aiheena hankalasti hahmotettava, eikä siitä ole syntynyt selkeää kuvaa julkisessa keskustelussa, vaikka mediassa aiheesta onkin kirjoitettu vahvoja näkemyksiä (Kurttila 2015, 71). Kurttilan (2015, 72) mukaan kirjoituksissa nousi esiin huoli siitä, ettei tiedustelulainsäädännön valmistelua pitäisi jättää vain virkamiesten tehtäväksi. Valtionhallinnosta liikenne- ja viestintäministeriön edustajat vastustivat voimakkaimmin tietoverkkotiedustelua, kun puoltavia kannanottoja tuli mm. suojelupoliisista sekä puolustushallinnosta (Kurttila 2015, 68).

Tiedonhankintalakityöryhmä esitti mietinnössään (2015, 5, 62), että Suomessa tulisi harkita tiedustelutoimivaltuuksia niin puolustus- kuin poliisihallinnolle. Työryhmän mukaan Suomea velvoittavat kansainväliset ihmisoikeussopimukset antavat tietyin ehdoin mahdollisuuden niin sisäiseen kuin rajat ylittävään tietoliikennetiedusteluun, jonka tarkoituksena olisi tuottaa tiedustelutietoa ulkomaisista uhkista. Lisäksi työryhmä esitti harkittavaksi suojelupoliisille ja puolustusvoimille toimivaltuuksia ulkomaan henkilö- ja tietojärjestelmätiedusteluun. Konkreettiset lainsäädäntöhankkeet siviili- ja sotilastiedustelulle sekä perustuslain mahdolliselle muuttamiselle käynnistettiin 1. lokakuuta 2015 (Valtioneuvosto 2015b).



## 1.1 Aiheen valinta ja rajaus

Tutkimuksen aihe valikoitui uteliaisuudesta, sillä suunnitteilla oleva tiedustelulainsäädäntö kuvastaa muutosta suomalaisessa yhteiskunnassa. Aihe on ajankohtainen ja mielenkiintoinen ennen kaikkea siitä syystä, että tiedustelulakihanke viitoittaa tietä uudentalaiselle suomalaiselle viranomaistoimijalle - tiedusteluorganisaatiolle, joka ei olisi esitutkintaviranomainen.

Kansainvälisessä mittakaavassa Suomi on nykyisellään poikkeus. Esimerkiksi muissa Pohjoismaissa ja Euroopassa laajemmin, tiedustelulait ovat osa kansallista lainsäädäntöä. Tiedustelulaki voi mahdollistaa mm. signaali- ja tietoverkkotiedustelun, jopa puhelinkuuntelun ja henkilön tarkkailun, ilman rikosepäilyä. Monissa maissa tiedustelua perustellaan kansallisella turvallisuudella, jolla viitataan mm. suojautumiseen sotilaalliselta ja terroristiselta uhkalta. Tiedusteluorganisaatiot saattavat olla sekä sotilas- että siviiliviranomaisia, ja niiden tehtävät ja valtuudet ovat osin päällekkäisiä. Esimerkiksi Ruotsissa signaalitiedustelusta vastaa puolustusvoimat, joka hankkii tietoa niin siviili- kuin sotilasluonteisista uhkista. (Tiedonhankintalakityöryhmä 2015.)

Tiedonhankintalakityöryhmä on raportissaan todennut tiedustelulainsäädännön tarpeelliseksi Suomen kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Työryhmän raportin (2015, 19) mukaan kansallisen turvallisuuden uhkat voidaan karkeasti jakaa sotilaallisiin ja siviililuonteisiin uhkiin. Sisäinen turvallisuus on ulkoisen turvallisuuden lisäksi toinen kansallisen turvallisuuden osatekijä. Tässä tutkimuksessa tarkastelun näkökulma on ensisijaisesti sisäisessä turvallisuudessa, josta Suomessa vastaa poliisi (Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2012-2015.) Toisaalta rajanveto sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välillä on osoittautunut tietyiltä osin vaikeaksi, joten aiheet kulkevat limittäin läpi tutkimuksen.

Suomeen kohdistuvat paljolti samat uhkat, joihin muualla maailmassa on varauduttu mm. tiedustelun keinoin. Erityisesti radikaali-islamistien taholta tulevan terrorismin sekä muussa idealistisessa tai uskonnollisessa tarkoituksessa toteutetun väkivallan uhka on realisoitunut myös monissa Euroopan maissa sekä Pohjoismaissa. Viimeisimpiä vakavia iskuja Euroopan mantereella koettiin Ranskassa 7. tammikuuta 2015, kun aseistetut, islamisteiksi julistautuneet veljekset Saïd ja Chérif Kouach tunkeutuivat Pariisissa sijaitsevan satiirilehti Charlie Hebdon toimitukseen ja murhasivat 12 ihmistä. Veljekset julistivat paetessaan kostaneensa profeetan puolesta. Iskuja seurasi myös ranskalaisen poliisimiehen Ahmed Merabetin murha kadulle Pariisissa sekä kaksi panttivankitilannetta, kun veljekset ottivat panttivankeja ja linoittautuivat painotaloon Pariisin ulkopuolella, ja heidän avustajakseen ilmoittautunut Amedy Coulibaly piti panttivankeja juutalaisessa ruokakaupassa Pariisissa. Kaikki terroristit kuolivat iskuja seuranneissa poliisioperaatioissa. (YLE 2015a; YLE 2015d; YLE 2015e.) Pariisin isku on ajankohtainen erityisesti tiedustelun näkökulmasta, sillä toinen Kouachin veljeksistä oli medi-

aan tihkuneiden tietojen mukaan ollut aiemmin Ranskan turvallisuuspoliisin seurannassa jihadistiyhteyksiensä vuoksi (ks. esim. TS 2015).

Kauhukuvat Pariisin-iskusta nousivat pintaan jälleen 21. elokuuta 2015, kun ääri-islamistiksi kuvailtu marokkolaismies ampui Amsterdamista Pariisiin matkaneessa junassa useita laukauksia kohti muita matkustajia, haavoittaen välikohtauksessa kolmea ihmistä. Junassa olleet kolme amerikkalaista ja yksi brittiläinen mies taltuttivat hyökkääjän, joka oli varustautunut mm. rynnäkkökiväärillä, käsiaseella ja veitsillä. Tiedotusvälineiden viittaamien tiedustelulähteiden mukaan hyökkääjä oli ainakin Espanjan ja Ranskan tiedustelupalveluille entuudestaan tuttu, ja häntä oli jo aiemmin Espanjan viranomaisten taholta kuvailtu mahdolliseksi jihadistiksi. (Ks. mm. IS 2015; HS 2015c.)

Terrorismin uhka on suurelta osin myös Suomeen suunnitellun tiedustelulainsäädännön taustalla. Tiedonhankintalaskutusryhmän (2015, 19) mukaan Suomea uhkaavina keskeisinä siviili- luontoisina turvallisuusuhkina pidetään mm. kansainvälistä terrorismia, ulkovaltojen taholta Suomeen kohdistuvaa vakoilua sekä joukkotuhoaseiden ja kaksikäyttötuotteiden levittämisyrittämiä. Ulkoisiin eli sotilaallisiin uhkiin vastaaminen on jatkossakin puolustusvoimien tehtävä, mutta tässä tutkimuksessa puolustusvoimia tarkastellaan sisäisen turvallisuuden ja tulevaisuuden tiedusteluyhteistyön näkökulmasta. Sotilastiedustelulain myötä puolustusvoimat saisi toimivaltuudet tiedusteluun, joka voi tuottaa tietoa myös sisäisen turvallisuuden tarpeisiin. Arvioimme paitsi poliisin ja puolustusvoimien yhteistyömahdollisuuksia ja -velvoitteita rikostorjunnassa, myös tulevaisuuden valtiollisen tiedustelun työnjakoa suojelupoliisin ja puolustusvoimien kesken. Tulli ja Rajavartiolaitos on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle, sillä niille ei ole kaavailtu roolia suunnitteilla olevan tiedustelulainsäädännön osalta (Tiedonhankintalaskutusryhmä 2015).

Salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelun kartoittamisen ja vertailun lisäksi huomio kiinnittyy ns. valvontaintressiin, jolla tässä tutkimuksessa viitataan intressivertailuun tiedustelulakihankkeen yhteiskunnallisen tarpeen ja tiedustelusta oletettavasti aiheutuvien oikeudenloukkausten välillä. Vertaamme lainsäädännöllä sekä ihmisoikeussopimuksilla turvattuja perus- ja ihmisoikeuksia yhteiskunnalliseen tarpeeseen huolehtia kansallisesta turvallisuudesta tiedustelun keinoin. Kansallisesta turvallisuudesta huolehtimisella viittaamme toimenpiteisiin, joilla ehkäistään ja torjutaan kaikkein vakavinta rikollisuutta sekä suojaudutaan kansalaisia ja kriittistä infrastruktuuria uhkaavilta teoilta ja hankkeilta, kuten terroristisilta hyökkäyksiltä - niin reaali maailmassa kuin kybertoimintaympäristössäkin.

Termeillä *tiedustelulakihanke* ja *tiedustelulainsäädäntö* viittaamme sekä suunnitteilla oleviin siviili- että sotilastiedustelulakeihin. Lakeja käsitellään eri asiayhteyksissä myös erikseen.

## 1.2 Tutkimuskysymykset ja tavoite

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää onko suunnitteilla olevalla tiedustelulainsäädännöllä yhteyttä rikostorjuntaan, ja erityisesti esitutkintaviranomaisten nykyisiin tiedonhankintatoimivaltuuksiin ja niiden mahdolliseen laajentamiseen. Tiedustelulakihankkeen on mm. arveltu olevan vain uusi askel poliisin pakkokeinovalikoiman laajentamisessa, kuten 1990-luvulla saatu telekuunteluoikeus, eli se kasvattaisi rikostorjunnan työkalupakkia (ks. esim. MTV 2015). Tutkimuksen kohteena on siis tiedustelun ja rikostorjunnan välinen suhde erityisesti toimivaltuuseristiriitojen tunnistamiseksi. Toisekseen tutkimuksella on haettu vastausta julkisuudessakin huolta herättäneeseen kysymykseen siitä, onko suomalaisten syytä olla huolissaan viestinnän luottamuksellisuudesta, mikäli tiedustelulainsäädäntö tulee Suomeen.

Tutkimuksen kannalta keskeisiä tutkimuskysymyksiä ovat:

- 1) mikä on tiedustelulakihankkeen ja rikostorjunnan välinen suhde,
- 2) miten tiedustelulainsäädäntö vaikuttaisi kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksiin.

Näiden pääkysymysten ohessa tutkimuksella on pyritty selvittämään myös, onko lakiuudistus tarpeellinen kansallisen turvallisuuden näkökulmasta, soveltuuko suunnitteilla oleva tiedustelulainsäädäntö Suomeen ja suomalaiseen nykylainsäädäntöön sekä vaikuttaisiko uusi lainsäädäntö suojelupoliisin asemaan ja tehtäviin.

## 1.3 Tutkimusmenetelmät ja -teoria

Tämän kvalitatiivisen tutkimuksen keskiössä ovat Suomen esitutkintaviranomaisten tiedonhankinnan sääntely ja suunnitteilla olevan tiedustelulainsäädännön vertailu pohjoismaisiin tiedustelutoimijoihin ja -säännöksiin. Toimivaltuuskysymyksiä olemme peilanneet Suomen perustuslakiin, EU-oikeuteen sekä kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tutkimusmenetelmä on sisällönanalyysi, ja se soveltaa perinteistä lainoppia, jossa voimassa olevan sääntelyn pohjalta on induktiivisen päättelyn keinoin tehty yksittäisistä havainnoista lainmuutostarvetta koskevia yleistyksiä. (Hirsjärvi ym. 2007, 156-160; Husa ym. 2008, 20; Mäkinen 2005, 197.) Analysoitava aineisto on normipainotteista ja -sidonnaista (tiedonhankinta vs. perustuslaki).

Sisällönanalyysin avulla pyritään kuvaamaan tiivistetysti tutkittavaa ilmiötä ja kytkemään sen tulokset laajempaan kontekstiin sekä muihin tutkimustuloksiin. Tavoitteena on analysoida dokumenttiaineistoa systemaattisesti ja objektiivisesta näkökulmasta (Tuomi & Sarajärvi 2002, 105.) Suunniteltua tiedustelua suhteutamme perus- ja ihmisoikeusvaatimuksiin.

Sisällönanalyysissa käsiteltävä tutkimusaineisto pilkotaan pienempiin osiin, jotka käsitteellistetään ja kootaan lopuksi uudenlaiseksi kokonaisuudeksi. Sisällönanalyysi on mahdollista suo-

rittua aineistolähtöisesti, teorialähtöisesti tai teoriaohjaavasti, joiden menetelmien erona on luokittelun ja analyysin perustuminen joko teoreettiseen viitekehykseen tai aineistoon. (Tuomi & Sarajarvi 2002, 109-116.) Menetelmä tukee lainsäädäntöhankkeen kriittistä arviointia.

Tuomen ja Sarajarven (2002) mukaan aineistolähtöiseen sisällönanalyysiin kuuluvat aineiston redusointi eli pelkistäminen, klusterointi eli ryhmittely ja abstrahointi eli oleellisen tiedon erottaminen aineistosta. Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä tutkimuksen käsitteistö on jo ennalta tiedossa olevaa tietoa. Olemme yhdistelleet molempia analyysitapoja tutkimalla ja kuvaamalla lainsäädäntöhankkeen tavoitteita suhteessa rikostorjuntaan ja perusoikeusnormeihin. Suomalaisen lainsäädäntöprosessin vaiheet raamittavat myös tiedustelulakihanketta.

Tutkimusmenetelmä soveltaa osin vertailevaa oikeustiedettä, sillä tutkimukseen kuuluu oikeusvertailu muiden maiden oikeussäntöihin (Husa ym. 2008, 23). Tutkimuksella on myös vahva eksploratiivinen tavoite, sillä sen yhtenä tarkoituksena on tunnistaa jatkotutkimusongelmia aiheesta. Husan ym. (2008, 27-28) mukaan tieteellisessä tutkimuksessa metodit ovat kuitenkin toissijaisia suhteessa tutkimuskohteeseen, mikä korostuu lainopillisessa lähestymistavassa.

Tutkimuksen empiirisen aineiston tiedonkeruussa on käytetty strukturoidun haastattelun ja teemahaastattelun yhdistelmää, jossa eri alojen asiantuntijoita on haastateltu henkilökohtaisesti valmiin kysymyslomakkeen pohjalta (Aaltola & Valli 2001, 24-25, 100-101). Haastattelut on toteutettu anonymisti tietosuojavaltuutettu Reijo Aarniota lukuun ottamatta. Haastateltavien asiantuntijuuden tuli tuottaa lisäarvoa etsiessämme vastauksia tutkimuskysymyksiin. Tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio valaisi lainsäädäntöhankkeen problematiikkaa suhteessa yksityisyyden suojaan. Sisäministeriön hallinnonalan juridinen asiantuntija toi tietoa lainsäädäntöhankkeen etenemisestä, kansallisesta turvallisuudesta ja tiedustelun suhteesta rikostorjuntaan. Poliisin salaisen tiedonhankinnan päällystöasiantuntija puolestaan osasi suhteuttaa lainsäädäntöhanketta poliisin nykyisiin salaisen tiedonhankinnan keinoihin mm. terrorismintorjunnassa. Kyberturvallisuusasiantuntija katsoi tiedustelun sääntelyä laajemmin kybertoimintaympäristön ja viranomaisten yhteistoiminnan näkökulmasta. Yksityisen sektorin kyberasiantuntija pohti tiedustelulainsäädännön tuomia synergiaetuja yksityisen ja julkisen sektorin tehtäväjaon selkiyttämiseen. Sisäministeriön verkkoympäristön asiantuntijat pohtivat tiedustelun mahdollisuuksia verkossa suoritettavan tiedonhankinnan tehostamisessa.

Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen muodostavat viranomaisten toimivaltuussäntely kuten poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolait sekä puolustusvoimien rikostorjunnan sääntely, lakien esityöt, Suomen perustuslaki, kansainväliset ihmisoikeussopimukset, EU-lainsäädäntö, tiedonhankintalakitöryhmän mietintö, oikeuskirjallisuus, aiemmat akateemiset tutkimukset sekä kansalliset strategiat mm. sisäisestä turvallisuudesta ja terrorismintorjunnasta.

## 2 Keskeiset käsitteet

### 2.1 Tiedustelu

Ennalta näkemisen tai ennalta tietämisen taito lienee yksi ihmiskunnan historian tavoitelluimpia ominaisuuksia, olipa sitten kyse sodankäynnistä tai rakkaudesta. Ennakkotiedosta olisi ihmiselle ollut eittämättä hyötyä sellaisina aikoina kuin tuhoisien luonnonmullistusten, epidemioiden tai sotien vaatiessa lukemattomia kuolonuhreja. Historia tuntee loputtomasti esimerkkejä tapahtumista, jotka olisi voitu välttää tai joiden lopputulos olisi ollut erilainen oikean ennakkotiedon avulla. Ihminen on myös kautta aikojen pyrkinyt aktiivisesti hankkimaan mahdollisimman luotettavaa ennakkotietoa. Tiedustelua on tehty ja tiedustelijoita käytetty varmasti niin kauan kuin ihminen on tunnistanut itsensä osaksi sosiaalista verkkoa. Se, miten tiedustelu tänä päivänä ymmärretään, jakaa kuitenkin myös akateemista kenttää (Walsh 2011). Kurttilan (2015, 71) tutkimuksen mukaan julkista keskustelua tiedustelusta on Suomessa käyty osin heikoilla argumenteilla, sillä tiedustelusta ei ole meillä perinteitä.

Suomessa tiedustelusta ei ole olemassa säädöksiä, eikä aihetta koskeva kotimainen terminologia ole vakiintunutta. Tiedonhankintalakityöryhmä (2015, 15) on mietinnössään kuvannut yleisesti maailmalla suoritettavaa tiedustelua toiminnaksi, jossa suunnataan tiedonhankintaa niin julkisiin kuin ei-julkisiin lähteisiin tarkoituksena kartoittaa ja ymmärtää sekä maan sisäisiä että ulkoisia uhkia, riskejä ja mahdollisuuksia sekä muutoksia niissä. Mietinnön mukaan tiedustelun tavoite on tuottaa tietoa ylimmälle valtionjohdolle Suomen turvallisuusympäristön tilasta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta havaittuihin ilmiöihin voitaisiin tarpeen mukaan vaikuttaa ja niihin varautua hyvissä ajoin. Tiedustelu pitää myös sisällään hankitun tiedon analysoinnin, jotta turvallisuusympäristön mahdollisia riskejä pystytään ymmärtämään, rajoittamaan ja tilannekohtaisesti hyötymään niistä (Tiedonhankintalakityöryhmä 2015, 15).

Tiedustelun määrittelemisen on osoittautunut kansainvälisestikin haasteelliseksi, ja erilaisia määritelmiä tunnetaan lukuisia (ks. Warner 2002; Brown 2008). Paavo Selin (2008) on turvallisuuspalvelun ja turvallisuuspoliisin eroja ja yhtäläisyyksiä selvittävässä lisensiaatintutkimuksessaan havainnut, että tiedustelun eri lajeja ja ilmenemismuotoja tunnetaan maailmalla lukuisia, ja erot määritelmissä ovat usein selitettävissä sen perusteella, kenen taholta ja mihin tarkoitukseen tiedustelua tehdään. Selin on tutkimuksessaan selvittänyt ja vertailnut yhdeksän valtion tiedustelua. Selinin johtopäätösten mukaan valtiollinen tiedustelu on jaettavissa kolmeen ydinalueeseen: sotilaalliseen, ulkoiseen ja sisäiseen tiedusteluun. Selinin mukaan kaikki muut tiedusteluhaarat vain tukevat näitä kolmea ydinaluetta.

Warnerin (2002) mukaan salaperäisyys on erottamaton osa tiedustelua, sillä ilman salaisuuksia ei olisi myöskään tiedustelua. Patric F. Walsh (2011) on määritellyt kansallisen turvallisuuden

kontekstissa tiedustelun toiminnaksi, jossa tietoa hankitaan, pilkotaan ja analysoidaan päätöksentekijöitä varten valtion suojelemiseksi. Walshin määritelmä on käytännössä sama, mihin tiedonhankintalakityöryhmä (2015) on mietinnössään päätenyt ja mitä puolustusministeriö toimeksiannossaan on alun perin myös tarkoittanut, eli tiedustelu liittyy kansallisen turvallisuuden varmistamiseen. Walshin määritelmä on siksi kuvaava myös tämän tutkimuksen kannalta.

Tässä tutkimuksessa tiedustelulla tarkoitetaan valtiollisten tiedusteluorganisaatioiden suorittamaa ei-rikosperusteista tiedustelua, jonka kohteina ovat rajat ylittävä sähköinen tietoliikenne, ulkomailla oleskelevat tai asuvat luonnolliset henkilöt sekä ulkomaiset tietojärjestelmät. Tutkimusta varten tehty määritelmän rajausta perustuu tiedonhankintalakityöryhmän mietinnössä (2015, 17) kuvattuihin menetelmiin, joita esitetään otettavaksi huomioon Suomeen mahdollisesti tulevan tiedustelulainsäädännön valmistelussa. Nämä menetelmät ovat:

- tietoliikennetiedustelu, jonka tavoitteena olisi seuloa valtion rajat ylittävästä tietoliikenteestä vain tiedustelutehtävän kannalta olennainen aineisto. Epäolennaisen aineiston joutuminen analysoinnin kohteeksi tulee estää,
- ulkomaan henkilötiedustelu, joka olisi henkilökohtaista kanssakäymistä tai havainnointia ulkomailla olevaan ihmiseen tai muuhun kohteeseen. Voidaan toteuttaa myös tietoverkon viestintäpalvelun välityksellä,
- ulkomaan tietojärjestelmätiedustelu, jonka tavoitteena olisi kerätä ulkomaisista tietojärjestelmistä tietoa mahdollisimman huomaamattomasti. Pyrkimyksenä ei olisi häiritä järjestelmien toimintaa tai turmella niiden sisältämiä tietoja. (Tiedonhankintalakityöryhmä 2015, 50, 64, 73-74.)

Brownin (2007, 340) määritelmän mukaan tiedustelutieto on tietoa, joka on kysyjälleen merkityksellistä tai se voisi olla merkityksellistä potentiaaliselle kysyjälle. Myös Warner (2002, 17) on päätenyt siihen, ettei pelkkä tieto, kuten nimet puhelinluettelossa, ole itsessään tiedustelutietoa, vaan määritelmään liittyy erottamattomasti tiedon merkitys.

Rikostiedustelu on määritelty luvussa 2.5.

## 2.2 Kansallinen turvallisuus

Meidän käsityksemme mukaan kansallisella turvallisuudella viitataan yhteiskunnan turvallisuuteen, josta huolehtiminen on valtiovallan tärkeimpiä tehtäviä. Yhteiskunnan turvallisuus muodostuu Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tärkeimmistä arvoista eli itsenäisyydestä, alueellisesta koskemattomuudesta, perusarvojen turvaamisesta, väestön turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistämisestä sekä yhteiskunnan toimivuuden ylläpitämisestä. Yhteiskunnan turvallisuus perustuu normaaliolojen aikaisiin järjestelyihin, joista ovat vastuussa

kunkin hallinnonalan ministeriöt. Ministeriöt tekevät kehitysyhteistyötä mm. alue- ja paikallishallinnon, elinkeinoelämän sekä järjestöjen kanssa. (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010, 1-3.)

Kansallisen turvallisuuden kannalta keskiössä ovat yhteiskunnan elintärkeät toiminnot, jotka ovat yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan:

- valtion johtaminen,
- kansainvälinen toiminta,
- Suomen puolustuskyky,
- sisäinen turvallisuus,
- talouden ja infrastruktuurin toimivuus,
- väestön toimeentuloturva ja toimintakyky,
- henkinen kriisinkestävyys (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010).

Tampereen yliopiston ja maanpuolustuskorkeakoulun dosentti, politiikan tutkijana ja hallintotieteilijänä tunnettu Sirpa Virta on turvallisuuden tutkimusta käsittelevässä julkaisussaan (2012, 122) todennut, että kansallinen turvallisuus (national security) on 2000-luvulla kokenut käsitteellisen muutoksen. Virran tutkimuksen mukaan kansallinen turvallisuus käsittää nykyään valtion ulkoisten uhkien lisäksi myös terrorismin, pandemiat, ilmastonmuutoksen, järjestäytyneen rikollisuuden uhkat ja myös laajemmin sisäiseen turvallisuuteen liittyviä teemoja.

Yhdysvalloissa kansallinen turvallisuus (national security) nousi puheenaiheeksi etenkin 11. syyskuuta 2001 tapahtuneiden terrori-iskujen jälkeen. Silloinen presidentti George W. Bush uudistikin Yhdysvaltojen kansallisen turvallisuuden strategian (The National Security Strategy of the United States of America) syyskuussa 2002. Strategian painopiste on ymmärrettävästi juuri terroristisen uhkan minimoimisessa ja siihen vastaamisessa. Strategiassa on lainattu Bushin West Pointin sotilasakatemiassa 1.6.2002 pitämää puhetta, jossa hän painotti radikalismia ja teknologian rajapinnan luovan vakavimman uhkan vapaudelle. (The National Security Strategy of the United States of America 2002, 13.) Terrorismin ja teknologian yhteys on huomioitu vahvasti myös Suomen kyberturvallisuusstrategiassa (2013, 21), jonka mukaan kyberterrorismi on yksi keskeisistä globaalin kybertoimintaympäristön uhkista.

Kansallista turvallisuutta uhkaavien siviililuonteisten uhkien torjunta kuuluu sisäministeriön hallinnonalan viranomaisille, pääasiassa poliisille (Tiedonhankintalakeyryryhmä 2015, 14). Suomessa suojelupoliisille on poliisin hallintolain (110/1992) 10 §:ssä määritelty tehtäväksi mm. torjua sellaisia hankkeita ja rikoksia, jotka voivat vaarantaa valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Tämän perusteella suojelupoliisilla vaikuttaisi omalla sektorillaan olevan keskeinen rooli kansallisesta turvallisuudesta huolehtimisessa.

Kansainvälistymisen ja digitalisaation myötä myös valtioiden ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden erottelu on hankaloitunut, sillä etenkin verkkoympäristössä rajat ovat häilyviä. Digitaaliselle kybertoimintaympäristölle ominaista on juuri rajattomuus. Samoin uhkien ja riskien rajaaminen vain tiettyihin alueisiin tai paikkoihin on vaikeaa, sillä niin taloudelliset kuin sosiaalisetkin järjestelmät ovat toisistaan riippuvaisia ja luonteeltaan rajat ylittäviä. Suomen kansallisen turvallisuuden näkökulmasta vakavimmat riskit kytkeytyvät Suomen rajojen ulkopuolisiin tapahtumiin, jolloin ulkomailta lähtöisin olevan uhkan on arvioitu voivan toteutua aikaisempaa herkemmin Suomessa. (Tiedonhankintalakitöryhmä 2015, 18-19; Evidenssi 2015, 14.)

Kybertoimintaympäristön on katsottu olevan merkittävä osa yhteiskunnan turvallisuutta (Kyberturvallisuusstrategia 2013, 1). Aihetta käsitellään luvussa 4.

### 2.3 Sisäinen turvallisuus

Sisäisellä turvallisuudella tarkoitetaan yhteiskunnassa vallitsevaa tilaa, joka antaa ihmisille mahdollisuuden elää rauhassa ja nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista ilman, että kenenkään tarvitsee pelätä tai kokea rikoksista, häiriöistä, onnettomuuksista tai haitallisista ilmiöistä johtuvaa turvattomuutta (Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2012-2015: Valioneuvoston periaatepäätös 14.6.2012).

Suomen nykyinen sisäisen turvallisuuden ohjelma (2012-2015) on järjestyksessään kolmas. Sisäisen turvallisuuden ohjelma on käytännössä istuvan hallituksen periaatepäätös, jossa hallituskausittain päätetään sisäisen turvallisuuden parantamisesta. Edelliset periaatepäätökset laadittiin vuosina 2004 ja 2008. Sisäisen turvallisuuden ohjelman tavoitteena on ehkäistä ja torjua rikoksia, tapaturmia ja onnettomuuksia sekä lisätä turvallisuuden tunnetta. (Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2012-2015, 8, 10.)

Ohjelman keskeisimmät tavoitteet ovat alkoholin aiheuttamien, turvallisuutta vaarantavien ongelmien vähentäminen, turvallisen kasvuympäristön varmistaminen nuorille, ikäihmisten turvallisuuden parantaminen ja rikoksen uhrin aseman parantaminen. Ohjelmalla tavoitellaan myös viranomaisten ja järjestöjen yhteistyön kehittämistä siten, että yhteiskunnan turvallisuutta uhkaaviin tilanteisiin voitaisiin puuttua nopeammin ja tehokkaammin. (Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2012-2015, 10.)

Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 10 §:n mukaan suojelupoliisi toimii sekä sisäisen että ulkoisen turvallisuuden puolesta. Suojelupoliisin tehtäviä ovat mm. terrorismiin liittyvien hankkeiden ja rikosten ennalta estäminen ja paljastaminen. Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 1 luvun 2 §:n mukaan puolustusvoimien tehtävänä on mm. antaa virka-apua ylei-



sen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi. Näin ollen suojelupoliisilla ja puolustusvoimilla on jo nykyisellään lakisääteinen mahdollisuus yhteistyöhön sisäistä turvallisuutta vaarantavien tekojen osalta.

## 2.4 Rikostorjunta

Rikostorjunnan käsitteellisessä määrittelemisessä on tämän tutkimuksen yhteydessä tarkoituksenmukaista aloittaa poliisin toimintaa sääntelevästä lainsäädännöstä, sillä tutkimuksessa on selvitetty tiedustelun suhdetta rikostorjuntaan sekä suunnitteilla olevan tiedustelulainsäädännön mahdollisia vaikutuksia suojelupoliisin asemaan ja tehtäviin. Poliisilain (872/2011) 1 luvun 1 §:n mukaan poliisin tehtävänä on mm. rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi on keskeinen rikostorjuntaviranomainen sille laissa määriteltyjen tehtävien vuoksi.

Rikostorjunnalle on laissa annettu rajattu sisältö, jolloin voitaneen puhua myös laintasoisesta määrittelystä: poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetun lain (687/2009) 1 §:ssä rikostorjunnan määritelmää on avattu seuraavasti:

"Tämän lain tarkoituksena on edistää poliisin, Tullin ja rajavartiolaitoksen (*PTR-viranomaiset*) yhteistoimintaa sekä PTR-viranomaisten yhteisten toimintalinjojen toteuttamista siten, että PTR-viranomaisille säädetyt rikosten estäminen, paljastamiseen ja selvittämiseen (*rikostorjunta*), valvontaan sekä niitä koskevaan kansainväliseen yhteistyöhön liittyvät tehtävät ja yksittäiset toimenpiteet tulevat hoidetuiksi tarkoituksenmukaisesti, tehokkaasti ja taloudellisesti. (22.5.2015/627)".

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian (2010, 93) mukaan kaikki poliisitoiminta, jonka tarkoituksena on torjua ja estää ennakolta oikeudenloukkauksia ja myös selvittää jo tapahtuneet oikeudenloukkaukset, kattaa laajasti rikostorjunnan kokonaisuudessaan. Sisäministeriö (2015e) on määritellyt rikostorjunnan kattamaan poliisin ydintehtävät eli rikosten ennalta estämisen, paljastamisen, selvittämisen ja syyteharkintaan saattamisen.

Rikoksentorjuntaneuvosto (2013) on jaotellut rikosten torjunnan kahteen strategiaan: rikosten tilannetorjuntaan, jonka pyrkimyksenä on ehkäistä rikoksia, sekä rikollisuuden sosiaaliseen ehkäisemiseen, jolla pyritään ehkäisemään yksilöiden rikolliseksi tuleminen tai rikosten tekemisen jatkaminen. Rikoksentorjuntaneuvoston toiminta perustuu valtioneuvoston asetukseen rikoksentorjuntaneuvostosta (396/2007). Asetuksen 1 §:n mukaan rikoksentorjuntaneuvosto työskentelee oikeusministeriön yhteydessä, ja se käsittelee rikollisuuden ehkäisyä, rikoksista

aiheutuvien haittojen vähentämistä sekä turvallisuuden edistämistä koskevia yleisiä kysymyksiä.

Oikeustieteen tohtori Sanna Palo on järjestäytyneiden rikollisryhmien ja rikosvastuun suhdetta käsittelevässä väitöstutkimuksessaan (2010) tulkinnut rikostorjunnan käsittämään yleensä rikosten estämisen, paljastamisen ja selvittämisen, huomioiden vielä rikosentorjuntaneuvoston määritelmät rikosten tilannetorjunnasta sekä rikollisuuden sosiaalisesta ehkäisemisestä. Rikostorjuntaa ei kuitenkaan omalla terminään ole Palon (2010, 26) mukaan määritelty missään laissa. Tutkimusaineiston perusteella ainakin PTR-viranomaisten yhteistoimintalain (687/2009) 1 §:n voidaan kuitenkin käsittää sisältävän laintasaisen määrittelyn rikostorjunnasta.

Uuden poliisilain esitöistä (HE 224/2010 vp) on myös löydettävissä lainsäätäjän tulkintaa rikostorjunnalle poliisitoiminnan viitekehyksessä. Esitöiden mukaan vuonna 2011 poliisilakiin lisätyt peitetoiminta ja valeosto ovat epäkonventionaalisia rikosentorjuntamenetelmiä. Esitöissä mainitaan tässä yhteydessä myös vuoden 2005 poliisilain osittaisuudistuksessa lakiin lisätyt mahdollisuudet telekuunteluun ja tekniseen kuunteluun terrorismirikosten ennalta estämisessä sekä matkapuhelimen sijaintitiedon hankkimisesta tiettyjen rikosten estämisessä. Koska lainsäätäjä on katsonut mm. peitetoiminnan ja valeoston epäkonventionaaliseksi rikosentorjuntamenetelmiksi, on tästä ymmärrettävissä, että kaikki muutkin poliisin tiedonhankintakeinot katsotaan rikosentorjuntamenetelmiksi.

Edellä mainittujen määrittelyiden ja tulkintojen sekä poliisilain tehtävämäärittelyn perusteella voitaneen siis todeta, että rikostorjunta on keskeinen osa poliisitoimintaa ja pitää sisällään kaikki ne toimet, jotka toimivaltuussäännösten valossa mahdollistavat rikosten ennalta estämisen, paljastamisen, selvittämisen ja syyteharkintaan saattamisen. Rikostorjunta ei kuitenkaan ole yksinomaan poliisin tehtävä, kuten poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetussa laissa (687/2009) viitataan.

Erikseen on säädetty rikostorjunnasta puolustusvoimissa (255/2014) sekä Tullissa (623/2015), mutta myös Rajavartiolaitos on ns. rikostorjuntaviranomainen (ks. Rajavartiolaitos 2015b). Lainsäädäntöhanke Rajavartiolaitoksen suorittamasta rikostorjunnasta laitettiin vireille sisäministeriön aloitteesta 13.3.2015, ja sen tavoitteena on siirtää Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimivaltuudet erillislakiin (Sisäministeriö 2015d). Rajavartiolaitoksen nykyisistä rikostorjuntatehtävistä on säädetty rajavartiolaissa (578/2005).

Hankilanojan (2014, 142) tutkimuksen mukaan rikostorjunnan toimintaympäristö on muuttunut nopeasti, mikä näyttäisi lisäävän tarvetta laajentaa paitsi nykyisten toimivaltuuksien käyttöalaa, myös saada kokonaan uusia rikostorjunnan toimivaltuuksia.

## 2.5 Rikostiedustelu

Tämän tutkimuksen kehityksessä on perusteltua erotella rikostiedustelu tiedustelusta. Nimensä mukaisesti rikostiedustelu on sidottu rikoksen käsitteeseen. Vakiintuneen käytännön mukaisesti sellaista tekoa, joka on säädetty rangaistavaksi, kutsutaan rikokseksi. Rikos on inhimillinen teko, johon on yhteiskunnan taholta varauduttu rangaistustoimenpitein - "se on erityinen laji vääryyttä" (Honkasalo 1965, 11).

Rikostiedustelu on käytännössä esitutkintaviranomaisen tekemää tiedustelua, jolla pyritään hankkimaan merkityksellistä tietoa rikostorjunnan tarpeisiin eli rikoksen estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen (Tiedonhankintalakityöryhmä 2015, 16). Rikostiedustelulla on näin ollen voimakas yhteys valtion lainvalvontatehtävään (Kurttila 2015, 21).

Tiedustelun ja rikostiedustelun perimmäinen eroavaisuus on tiedonhankinnan toimivaltuus-sääntelyssä. Hankilanojan (2014, 137) mukaan esimerkiksi tietoverkoissa tapahtuvassa rikosperusteisessa tiedonhankinnassa on aina kyse tietystä rikosepäilystä ja tietystä liittymästä, kun puolestaan signaalitiedustelua kohdistetaan hakuehtojen avulla verkossa liikkuvaan sähköiseen dataan vailla rikosepäilyä. Tähän Hankilanojan kuvailemaan eroavaisuuteen perustuu tutkimusaineiston perusteella myös valtaosa tiedustelulakihankkeen osakseen saamasta kritiikistä (ks. mm. HS 2014a; Kurttila 2015; MTV 2015).

Hankilanojan esimerkki signaalitiedustelusta on kuitenkin terminologisesti harhaanjohtava, sillä kyseistä tiedustelun muotoa ei ole tarkoitettu kohdennettavaksi internetissä liikkuvaan dataan, toisin kuin tietoliikennetiedustelua. Tiedonhankintalakityöryhmän (2015, 16) mukaan signaalitiedustelulla tarkoitetaan sähköisiin signaaleihin kohdistettua tiedustelua. Sen alakäsitteitä ovat viestitiedustelu ja mittaustiedustelu. Viestitiedustelussa kohdennetaan elektronista tiedustelua sähköiseen viestintään. Mittaustiedustelussa elektronista tiedustelua ja valvontaa suunnataan mm. navigointisignaaleihin, eikä se koske henkilöiden välistä viestintää. Kyberturvallisuusasiantuntijan (Haastateltava D 2015) mukaan signaalitiedustelua tehdään käytännössä radiotaajuuksilla, kun verkkoliikenteeseen voidaan kohdentaa tietoliikennetiedustelua. Asiantuntijan mukaan datasiirtoverkkoihin kohdistuva signaalitiedustelu on osa elektronista tiedustelua. Selin (2008, 136) on yhdeksän valtion tiedustelua selvittäneessä tutkimuksessaan havainnut, että kaikkien vertailuvaltioiden tiedustelun ydin rakentuu sisäisen, ulkoisen ja sotilaallisen tiedustelun ympärille. Näitä tiedustelun päänrakenteita puolestaan tuetaan teknisellä tiedustelulla eli erityisesti signaalitiedustelulla.

Selinin (2008, 54) mukaan poliisin tiedustelun tarkoitus on edistää sen omien perustehtävien suorittamista, ja se kuuluu erityisesti rikostorjuntaan. Poliisitoiminnan terminologiassa tiedus-

telu mielletään usein synonyymiksi rikostiedustelulle, jonka ensisijaisena tavoitteena on tuottaa todistusaineistoa rikosprosessin tarpeisiin (Selin 2008, 60).

Koska poliisilla on käytettävissään sekä poliisi- että pakkokeinolakien mukaiset tiedonhankintakeinot, voidaan puhua tehtävien kaksijakoisuudesta. Tämän vuoksi on tärkeätä erotella selvästi tiedustelutoiminta ja rikoksen esitutkintaan kuuluva tiedonhankinta. (Pölonen 1997, 40.) Tiedonhankintalakityöryhmä ei ole mietinnössään (2015) esittänyt esitutkintaviranomaisille uusia rikostiedustelun toimivaltuuksia, mikä jo itsessään indikoi suunnitteilla olevan tiedustelulainsäädännön eroavaisuutta rikosperusteisesta tiedonhankinnasta.

### 3 Rikostorjuntaviranomaiset

#### 3.1 Poliisin organisaatio ja tehtävät

Poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta vastaa sisäministeriö (ent. sisäasiainministeriö), joka koostuu viidestä osastosta; hallinto- ja kehittämissosasto, poliisiosasto, pelastusosasto, maahanmuutto-osasto ja rajavartio-osasto. Ministeriön alaisena keskushallintoviranomaisena ja poliisin ylijhtona toimii Poliisihallitus. (Sisäministeriö 2015a.)

Poliisihallituksen alaisia poliisin valtakunnallisia yksiköitä ovat suojelupoliisi, keskusrikospoliisi ja poliisiammattikorkeakoulu. Vuoden 2016 alusta suojelupoliisin hallinnollinen asema muuttuu poliisihallituksen rinnalle, suoraan sisäministeriön alaiseksi poliisiyksiköksi. Poliisihallituksen alaisina paikallishallintoviranomaisina toimivat poliisilaitokset. (Sisäministeriö 2015f.)

Poliisilaisissa (PoL, 872/2011) poliisin ydintehtävä kuvataan seuraavasti:

”Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä. Poliisi suorittaa lisäksi lupahallintoon liittyvät ja muut sille laissa erikseen säädettyt tehtävät sekä antaa jokaiselle tehtäväpiiriinsä kuuluvaa apua. Jos on perusteltua syytä olettaa henkilön kadonneen tai joutuneen onnettomuuden uhriksi, poliisin on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin henkilön löytämiseksi.” (PoL 1§.)

Poliisin tiedonhankinnan toimivaltuudet rikoksen estämiseksi ja paljastamiseksi määräytyvät poliisilain (872/2011) perusteella. Poliisilain 5 luvussa määritellään viranomaisten salaiset tiedonhankintakeinot, niiden soveltamisala ja käytön edellytykset. Luku sisältää myös tyhjentävän luettelon niistä rikosnimikkeistä, joiden perusteella kyseisiä toimivaltuuksia voidaan käyttää. Poliisilain 4 luku määrittelee poliisin tiedonsaantioikeudet viranomaisilta, julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä, yksityiseltä yhteisöltä ja henkilöltä.

Toimivaltuudet rikoksen selvittämiseksi säädetään esitutkinta- ja pakkokeinolaeissa. Pakkokeinolain (806/2011) 10 luvussa määritellään viranomaisten salaiset pakkokeinot, niiden soveltamisala ja käytön yleiset edellytykset. Pakkokeinojen erityiset edellytykset määräytyvät pykälittäin teon vakavuuden mukaan.

### 3.1.1 Suojelupoliisi

Suojelupoliisi on poliisihallituksen alaisuudessa toimiva poliisin valtakunnallinen yksikkö. Suojelupoliisin päällikkönä toimii oikeustieteen kandidaatti Antti Pelttari, joka sijaistaa virkapaalla olevaa ja EU:n tiedusteluanalyytikeskus Intceniä vuodesta 2011 johtanutta varatuomari Ilkka Salmea. Salmi palaa takaisin suojelupoliisin johtoon 1.1.2016 lukien. (HS 2015a.)

Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 10 § määrittelee suojelupoliisin tehtäviksi torjua sellaisia hankkeita ja rikoksia, jotka voivat vaarantaa valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta sekä suorittaa tällaisten rikosten tutkintaa. Saman lainkohdan mukaan suojelupoliisin tulee myös ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta valtakunnan turvallisuutta vaarantavan toiminnan estämiseksi. Poliisihallitus määrää ne asiaryhmät, jotka kuuluvat suojelupoliisin tutkittaviksi. Poliisin hallinnosta annetun asetuksen (158/1996) 8 § täsmentää, että suojelupoliisin tulee valtion turvallisuuden ylläpitämiseksi tai siihen kohdistuvien loukkausten estämiseksi antaa tarpeellisia ohjeita, neuvoja ja tietoja muille viranomaisille ja yhteisöille.

Tutkimuksessa haastatellun sisäministeriön hallinnonalan juridisen asiantuntijan mukaan poliisin hallintolaissa mainittujen hankkeiden torjumiseen ei ole toimivaltuuksia missään laissa. Asiantuntijan mukaan suojelupoliisin tiedonhankinnan toimivaltuudet on sidottu rikoksen käsitteeseen. Mikäli poliisin toiminnalla voi olla oikeudellisia vaikutuksia johonkin henkilöön, vaaditaan toimivaltuussäännös. (Haastateltava A 2015.)

Poliisin hallintolain (110/1992) 10 §:n 2 momentin nojalla annettu poliisihallituksen määräys tarkentaa lailla asetettuja suojelupoliisin tehtäviä siten, että niihin kuuluvat terrorismin ja laittoman tiedustelutoiminnan torjunta, ennalta estäminen sekä paljastaminen. Määräyksen mukaan suojelupoliisi myös torjuu, ennalta estää ja paljastaa valtion sisäiseen turvallisuuteen liittyvää laitonta aktivismia. Lisäksi suojelupoliisi tekee yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa joukkotuhousteiden leviämisen estämiseksi. Suojelupoliisi myös laatii valtiovierailuihin ja muihin merkittäviin kokouksiin liittyvät uhka-arviot sekä osallistuu vierailuiden ja kokouksien turvallisuussuunnitteluun. Suojelupoliisin tehtäviin kuuluu myös antaa toimialaansa kuuluvia lausuntoja eri viranomaisille näiden päätösvaltaan kuuluvissa asioissa. Suojelupoliisi toteuttaa jatkuvaa turvallisuustiedustelua, ylläpitää valtion turvallisuusympäristöön liittyvää kansallista ja kansainvälistä tilannekuvaa ja raportoi havainnoistaan valtiojohdolle sekä muille turvallisuusviranomaisille. Suojelupoliisin tehtävänkuvan mukainen toiminta on luonteeltaan ennalta estävää. (HE 346/2014.)

Tiedonhankintalakityöryhmän mietinnössä (2015, 16) turvallisuustiedustelu on kuvattu toiminnaksi, jolla pyritään havaitsemaan, tunnistamaan, ymmärtämään ja torjumaan valtion sisä-

seen tai ulkoiseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia. Työryhmän mukaan turvallisuustiedustelussa suoritettava tiedonhankinta kohdistuu laajaan toimintaympäristöön, eivätkä turvallisuustiedustelun tarkoitusperät ole samalla tavalla rikossidonnaisia kuin rikostiedustelussa.

Selinin (2008, 141) mukaan Suomen ja Ruotsin turvallisuuspoliisi-malli, jossa turvallisuustiedustelusta vastaavat viranomaiset (suojelupoliisi ja Säkerhetspolis) vastaavat myös valtion turvallisuutta vaarantavien rikosten tutkinnasta, on tietyiltä osin samantyyppinen kuin Yhdysvaltojen liittovaltion rikostorjuntavirasto FBI:llä, jolla on laaja vastuu kansallisesta rikostorjunnasta. Selin kuitenkin huomauttaa, ettei FBI:n malli vastaa yksiselitteisesti turvallisuuspoliisi-mallia, sillä sen tehtäväkenttä on huomattavasti laajempi.

Poliisin hallintolain esitöiden mukaan suojelupoliisin toiminnassa korostuu tiedustelullinen toimintatapa, sillä sen tehtävien toteuttaminen edellyttää aktiivista ja laaja-alaista Suomen turvallisuusympäristön seurantaa ja ennakoivaa tiedonhankintaa. Toiminnallaan suojelupoliisi tuottaa analysoitua tietoa, joka on keskeisessä asemassa valtion turvallisuusetuihin kohdistuvien uhkien ennalta estämisessä. Suojelupoliisi voi suorittaa toimialaansa liittyvien rikosten tutkintaa, vaikkei esitutkinta ole viraston keskeisin tehtävä. Suojelupoliisi toteuttaa turvallisuustiedustelua, jonka päämääränä on valtion turvallisuusuhkien havaitseminen ja estäminen. Toimeksiantojensa mukaisesti suojelupoliisi hankkii tarvittavaa informaatiota, joka analysoidaan ja raportoidaan eteenpäin, tai jonka pohjalta aloitetaan muut tarvittavat toimenpiteet. Suojelupoliisi hankkii tietoa niin avoimista lähteistä kuin oman operatiivisen toimintansa kautta, kotimaisilta yhteistyökumppaneiltaan sekä ulkomaisilta turvallisuus- ja tiedusteluviranomaisilta. Suojelupoliisin käytössä kotimaassa olevista salaisista tiedonhankintakeinoista ja pakkokeinoista säädetään poliisilaissa (872/2011) ja pakkokeinolaisissa (806/2011). Tietojen hankkimisesta ulkomailla ei ole säädetty. (HE 346/2014 vp; HaVM 52/2014 vp.)

### 3.1.2 Keskusrikospoliisi

Keskusrikospoliisi (KRP) on suojelupoliisin tavoin poliisihallituksen alainen valtakunnallinen poliisiyksikkö. KRP:n päällikkönä on vuodesta 2013 lukien toiminut oikeustieteen kandidaatti, poliisineuvos Robin Lardot.

Poliisin hallintolain (110/1992) 9 § määrittelee keskusrikospoliisin tehtäviksi torjua kansainvälistä, järjestäytynyttä, ammattimaista, taloudellista ja muuta vakavaa rikollisuutta, suorittaa tutkintaa, tuottaa asiantuntijapalveluita, kehittää rikostorjuntaa ja rikostorjuntamenetelmiä sekä toteuttaa todistajansuojeluohjelmaa. Poliisihallitus voi antaa tarvittaessa tarkempia määräyksiä keskusrikospoliisin tehtävistä ja tarvittaessa määrätä yksiköiden välisistä tutkintajärjestelyistä.

Poliisin hallinnosta annetun asetuksen (158/1996) 7 § täsmentää keskusrikospoliisin tehtäviksi myös seurata rikollisuutta, suorittaa tai hankkia esitutkinta-, syyttäjä- tai oikeusviranomaisen pyytämät rikostekniset tutkimukset laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi, hoitaa virastolle kuuluvat kansainväliset tehtävät sekä hankkia ja ylläpitää rikosteknisiä vertailunäytekoelmia.

Keskusrikospoliisin päätehtävinä on ennalta estää ja paljastaa järjestäytynyttä ja muuta vakavaa rikollisuutta sekä pääsääntöisesti tutkia nämä rikokset. Lisäksi keskusrikospoliisin tehtävänä on tutkia:

- muuta vakavinta rikollisuutta,
- yhteiskunnallisesti merkittävät ja ennakkotapausluonteiset rikokset painottuen vakaviin tietotekniikka- ja kyberrikoksiin, rahanpesuun, korruptio-, arvopaperi- ja ympäristörikoksiin,
- henkirikokset tai niiden yritykset, jotka todennäköisesti liittyvät järjestäytyneeseen rikollisuuteen,
- terrorismirikokset, joiden tutkinnassa suojelupoliisi voi tarvittaessa avustaa. Erityisesti valtion turvallisuuteen liittyvistä syistä suojelupoliisi voi suorittaa tutkimuksen itsenäisesti,
- terrorismin rahoituksen estäminen ja selvittäminen sekä siihen liittyvien varojen jäädyttäminen.
- KRP tutkii myös poliisihallituksen erikseen määräämät rikosasiat yksittäistapauksissa. (Poliisi 2015, Sisäministeriö 2015b.)

### 3.2 Puolustusvoimat

Puolustusvoimien nykyinen tehtäväkenttä on rajattu tutkimuksemme ulkopuolelle, lukuun ottamatta puolustusvoimien roolia sisäisestä turvallisuudesta huolehtimisessa, sen suorittamaa rikostorjuntaa ja siihen liittyvää viranomaisyhteistyötä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Tältä osin huomio kiinnittyy suunnitellun tiedustelulainsäädännön aiheuttamiin muutoksiin ja sen luomiin yhteistyötilanteisiin. Hallituksen alullepanema lainvalmisteluhanke tavoittelee puolustusvoimille tiedusteluviranomaisen toimivaltuuksia suojelupoliisin rinnalla, joten tutkimuksen valossa se on organisaationa keskeisessä asemassa (Valtioneuvosto 2015b).

Tänä päivänä puolustusvoimien tehtävät määräytyvät puolustusvoimista annetun lain (PvL, 551/2007) perusteella. Lain 2 §:n mukaan puolustusvoimien tehtävänä on Suomen sotilaallinen puolustaminen, muiden viranomaisten tukeminen sekä osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan ja sotilastehtäviin muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa. Pykälän 2 §:n a-kohdan mukaan puolustusvoimien tehtävänä on antaa virka-apua "yleisen jär-



jestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi".

Siltä osin kun puolustusvoimien ja suojelupoliisin tehtävien rajapinnat kohtaavat terrorismintorjunnassa, voitaneen myös puolustusvoimilla sanoa olevan jo nykyään vahva asema sisäistä turvallisuudesta huolehtimisessa. Tiedonhankintalaki-työryhmän (2015, 18) mukaan ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden erottaminen toisistaan on kansainvälistymiskehityksen myötä muuttunut aikaisempaa vaikeammaksi. Työryhmän mietinnössä tiedustelutoimivaltuuksia esitettiin jaettavaksi niin poliisi- kuin puolustusviranomaisille, jolloin suojelupoliisin tehtävänä olisi siviililuontoisten uhkien ja puolustusvoimilla sotilaallisten uhkien tiedustelu. Myöhemmin myös hallitus päätyi työryhmän kanssa samalla kannalle (Oikeusministeriö 2015; Valtioneuvosto 2015b).

Lain (551/2007) mukaan puolustusvoimat turvaa Suomen alueellista koskemattomuutta, kansan elinmahdollisuuksia ja valtiojohdon toimintavapautta, sekä puolustaa laillista yhteiskuntajärjestystä tarvittaessa sotilaallisilla voimakeinoin aseellisen hyökkäyksen tai sitä vastaavan ulkoisen uhkan kohdistuessa Suomeen. Sotilaallisten voimakeinojen tulee olla sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Sotilaallisilla voimakeinoilla tarkoitetaan sotilaan henkilökohtaisen aseiden käyttämistä ja sitä voimakkaampaa asevoiman käyttöä. (PvL, 551/2007, 4 §.)

Muiden viranomaisten tukitoimien täsmennetään (PvL 2:2 a) koskettavan virka-apua yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi. Pykälän 2 c-alakohta jatkaa virka-apun ulottuvuutta ylikansallisesti antamalla toimivaltuuden osallistua avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman johdosta.

Lain (551/2007) 3 §:n mukaan puolustusvoimat valvoo Suomen maa- ja vesialuetta sekä ilmatilaa ja turvaa alueellista koskemattomuutta siten kuin aluevalvontalaissa (755/2000) säädetään. Lain 34 §:n mukaan puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen tehtävänä on ryhtyä viivytyksettä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin valtakunnan turvallisuutta välittömästi ja vakavasti vaarantavan vihamielisen toiminnan torjumiseksi, jota mm. kohdassa 4 täsmennetään seuraavasti:

"4) vieraan valtion Suomen alueella oleviin, valtakunnan turvallisuuden kannalta tärkeisiin kohteisiin oikeudettomasti kohdistamaa tiedustelua ja elektronista häirintää;"

Tulkintamme mukaan tässä on kyse puolustusvoimien rikostorjunnasta. Puolustusvoimien rikostorjuntatehtävät ja toimivaltuudet määräytyvät sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa (255/2014).

Lain (255/2014) 86 §:n mukaan Puolustusvoimien rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa huolehditaan sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten ennalta estämisestä ja paljastamisesta. Puolustusvoimille 1 momentissa säädetty tehtävä ei rajoita suojelupoliisin laissa säädettyä toimivaltaa. Suojelupoliisi huolehtii sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan liittyvän rikoksen ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavan rikoksen selvittämisestä.

Puolustusvoimien osalta kyse on Suomessa tapahtuvasta sotilasvastatiedustelutehtävästä, jota voidaan mainitun lainkohdan perusteella tulkita tarkoitetun toteuttaa tiiviissä yhteistyössä suojelupoliisin kanssa mm. maanpetos- ja vakoilurikosten osalta. Huomioitavaa on, että puolustusvoimien tehtävät rajoittuvat näiden rikosten ennalta estämiseen ja paljastamiseen, mutta rikosten selvittämisen osalta siirrytään suojelupoliisin toimialueelle.

Tiedustelulainsäädännön on eräissä julkisissa puheenvuoroissa arvioitu koskevan aluksi vain puolustusvoimia, sillä tiedonhankintalakityöryhmän (2015, 80) arvion mukaan tiedustelutarkoituksessa toteutettavasta tietoliikennetiedustelusta ei ilmeisesti ole mahdollista säätää perustuslakia muuttamatta, pois lukien pelkästään vieraan valtion tietoliikenteeseen kohdistuva tiedustelu.

"Puolustusvoimat voi saada valtuudet vieraiden valtioiden tietoliikenteeseen kohdistuvaan tiedusteluun eli vakoiluun jo ensi vuoden alussa", uutisoi Karjalainen maaliskuussa (Karjalainen 2015). Tuolloinen puolustusvaliokunnan puheenjohtaja, nykyinen puolustusministeri Jussi Niinistö (PS) arvioi tuolloin lehden haastattelussa, että eduskunta säätäisi ns. sotilastiedustelulain vuoden 2015 kuluessa siten, että laki tulisi voimaan jo ensi vuoden alussa. Niinistön mukaan Suomella olisi kiireellinen tarve sotilastiedustelulaille mm. kriisinhallintatehtävissä palvelevien suomalaisten turvaamiseksi: "Jos suomalaisia kouluttajia tai Suomea uhkaillaan verkossa terrori-iskulla, niin tällä hetkellä viranomaisilla ei ole mahdollisuutta edes selvittää, mistä uhkaus tuli. Tähän pitäisi saada nopeasti muutos." Lehden haastattelema puolustusministeriön lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström puolestaan totesi, että tiedustelulainsäädäntö on kaiken kaikkiaan erittäin monimutkainen kokonaisuus ja siihen liittyvä työ vasta alussa. Karjalaisen mukaan lakityöryhmän mietintö jättää avoimeksi mahdollisuuden säätää vieraan valtion tietoliikenteeseen kohdistuvasta verkkotiedustelusta perustuslakia muuttamatta, mikä mahdollistaisi puolustusvoimille tiedustelutoimivaltuudet ennen poliisia. Niinistö myötäili

haastattelussa lehden johtopäätöstä: "En ole perustuslakiasiantuntija, mutta voi olla, että noin asia menee."

Käsityksemme mukaan Niinistön lausunto siitä, ettei viranomaisilla nykyään ole mahdollisuutta selvittää uhkausten alkuperää, on kritiikille altis. Mikäli uhkaus täyttää rikoksen tunnusmerkistön, voi esitutkintaviranomaisella olla hyvinkin laajat mahdollisuudet selvittää mistä se on peräisin. Toisaalta on selvää, että tietoverkkoympäristössä tapahtumat ja niiden käänteet ovat nopeita, eikä poliisilla tai muilla esitutkintaviranomaisilla ole kaikissa tapauksissa mahdollisuutta pysyä niiden perässä tavanomaisten virka- ja oikeusapukanavien avulla.

Sen lisäksi, että tiedonhankintalakityöryhmä esitti erillisiä lakihankkeita sisäministeriön ja puolustusministeriön hallinnonaloille, esitti se myös omaa lakihanketta tietoliikennetiedustelulle, joka olisi työryhmän arvion mukaan tarpeellinen molemmille hallinnonaloille. Tiedustelulainsäädännön valmistelu erikseen eri hallinnonaloilla edellyttäisi työryhmän mukaan valmistelun yhteensovittamista, samoin kuin mahdolliset tarkistukset perustuslakiin tehtäisi oikeusministeriön johdolla. (Tiedonhankintalakityöryhmä 2015, 81.)

Hallitus yhtyi työryhmän näkemyskseen poliisi- ja puolustusviranomaisten erillisistä tiedustelulakihankkeista, mutta ei esittänyt irrallista hanketta tietoliikennetiedustelulle. Hallitus myös perusti erillisen valmisteluryhmän perustuslakikysymysten selvittämiseksi. (Oikeusministeriö 2015; Valtioneuvosto 2015a ja 2015b.) Aihetta käsitellään lisää luvuissa 5.1, 8 ja 11.

### 3.3 Muut viranomaiset

Valtakunnallisina viranomaisina (myös esitutkintaviranomaisina) sekä Rajavartiolaitoksella että Tullilla on omat roolinsa rikostorjunnassa sekä sisäisen turvallisuuden ylläpidossa ja edistämässä yhdessä muiden turvallisuusviranomaisten kanssa. Yhteistyötä ja tiedonvaihtoa toteutetaan tiiviimmin PTR-toiminnan (poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos) kautta, mitä säädellään poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetussa laissa (687/2009).

Rajavartiolaitoksen tehtävänä on huolehtia rajojen valvonnasta ja rajatarkastuksista mukaan lukien Suomen merialueet, sekä maanpuolustuksesta ja kansainvälisestä yhteistyöstä. Lisäksi Rajavartiolaitos huolehtii rikostorjunnasta omalla toimialallaan mm. laittomaan maahanmuuttoon liittyen. (Rajavartiolaitos 2015a.) Rajavartiolain (578/2005) 41 §:n mukaan rajavartiomiehellä on rikosten ennalta estämiseksi, selvittämiseksi ja syytteeseen saattamiseksi oikeus myös salaisten pakkokeinojen käyttämiseen valeostoa ja peitetoimintaa lukuun ottamatta.

Tulli on osa Euroopan unionin tullijärjestelmää. Tullin tehtävänä on huolehtia maahan tuotavien ja maasta vietävien tavaroiden ja ulkomaanliikenteen tullivalvonnasta, tarkastuksista ja

muista tullitoimenpiteistä, tulliverotuksesta, valmiste- ja autoverotuksesta, maahantuonnin arvonlisäverosta, sekä ulkomaankaupan tilastoinnista. Lisäksi Tulli tutkii tullirikoksia mm. verotukseen ja huumausainekauppaan liittyen. (Tulli 2015.)

Tiedustelulainsäädäntöä ei ole tiedonhankintalakityöryhmän mietinnön (2015) mukaan suunniteltu Rajavartiolaitoksen ja Tullin käytettäväksi tai muuten läheiseksi niiden toimialoille, joten niiden laajempi käsittely ei ole tutkimuksen kannalta relevanttia.

#### 4 Kybertoimintaympäristö

Sana kyber on peräisin kreikan kielen sanasta kybereo, joka tarkoittaa ohjaamista, opastamista tai hallintaa. Nykyisessä digitalisoituneessa maailmassa kyber tarkoittaa bittien maailmaa. Kyber kuvaa myös fyysisen ja digitaalisen maailman entistä häilyvämpää rajapintaa, kyberfyysistä maailmaa, jossa reaali maailma ja bittimaailma eivät ole toisistaan irrallisia ja riippumattomia. (Limnéll ym. 2014, 29-31.)

Suomen kyberturvallisuusstrategian (2013, 12) mukaan kybertoimintaympäristö on sähköiseen tiedonkäsittelyyn tarkoitettu toimintaympäristö, joka muodostuu yhdestä tai useammasta tietojärjestelmästä. Toimintaympäristöön kuuluvat myös datan eli tiedon käsittelyyn vaadittavat fyysiset rakenteet. Näitä fyysisiä rakenteita voivat olla mm. tietokoneet, palvelinsalit ja datakaapelit sekä -mastot.

Nykyaikaisessa tietoyhteiskunnassa tietokoneet, tietoverkot ja kaikenlaiset sähköiset tietoliikenne ovat kaikkialla. Kyber-etuliitettä käytetään kasvavassa määrin kuvaamaan kaikkea tietotekniikkaan ja sähköiseen tiedonkulkuun liittyvää. Kyberturvallisuusstrategian (2013) määritelmää tulkiten mm. useat suomalaiskodit muodostavat oman kybertoimintaympäristön, sillä useat arkipäiväiset kodinkoneet ja laitteet omaavat verkkoyhteyden ja ovat myös yhteydessä toisiinsa (mm. älypuhelimella tai tabletilla ohjattava televisio). Kybertoimintaympäristöllä on vaikutuksensa myös poliisin toimintaan, sillä ihmisten mukana myös uhat ja rikokset ovat siirtyneet verkkoon (Evidenssi 2015, 14).

Puolustusministeriön toimeksiannon mukaan tiedonhankintalakitöryhmän keskeinen tavoite oli kehittää lainsäädäntöä turvallisuusviranomaisten tiedonhankintakyvyn parantamiseksi nimenomaan kybertoimintaympäristön uhkia silmällä pitäen. Puolustusministeriö asetti työryhmän tehtäväksi myös koota yhteen näkemyksiä siitä, mitä Suomen turvallisuuden kohdistuvia uhkia tietoverkkojen kautta voi tulla. (Tiedonhankintalakitöryhmä 2015, 7.) Jo puolustusministeriön toimeksiannon perusteella on pääteltävissä, että Suomi mielletään globaalissa mitakaavassa aktiiviseksi kybertoimintaympäristöksi, joka voi suojaamattomana ja valvomattomana olla väylä kansallista turvallisuutta uhkaaville toimenpiteille ja toimijoille.

Kybertoimintaympäristö on keskeinen osa myös viranomaistyötä. Sisäasiainministeriön (nyk. sisäministeriö) hallinnonala siirtyi vuonna 2013 TUVEn eli turvallisuusverkon käyttäjiksi. Ministeriön mediatiedotteessa 12.6.2013 silloinen sisäministeri Päivi Räsänen kertoi, että "sisäisestä turvallisuudesta vastaavana viranomaisena sisäasiainministeriön hallinnonalan tehtävät ovat merkittävästi riippuvaisia tietoverkoista ja tietojärjestelmien toimivuudesta. Esimerkiksi poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Häätokeskuslaitoksen tehtävät liittyvät yhteiskunnan elintärkei-

siin toimintoihin, joiden on kyettävä toimimaan kaikissa turvallisuustilanteissa". (Sisäministeriö 2013.)

Suomen kyberturvallisuusstrategian (2013, 1) mukaan turvallinen kybertoimintaympäristö on mahdollisuus ja voimavara, sillä se mahdollistaa niin yksittäisten ihmisten kuin organisaatioidenkin oman toiminnan suunnittelua, mikä puolestaan virkistää taloutta. Turvallinen kybertoimintaympäristö voi myös tehdä Suomesta houkuttelevamman investointikohteen, ja kyberturvallisuus itsessään nähdään uutena ja kehittyvänä liiketoiminnan lajina (Kyberturvallisuusstrategia 2013, 26).

Kybertoimintaympäristö näyttäytyy keskeisessä asemassa myös suunnitteilla olevan tiedustelulainsäädännön valossa: "Viime vuosina erityisesti tietoverkkoympäristössä tapahtuva rajat ylittävä vakoilu on noussut merkittäväksi uhaksi. Tällainen toiminta mahdollistaa suurten tietomäärien hankkimisen keskitetysti, mikä voi aiheuttaa korjaamatonta vahinkoa kohdevaltion turvallisuudelle ja sen eduille" (Tiedonhankintalakityöryhmä 2015, 19.)

#### 4.1 Kyberturvallisuus

Suomen kyberturvallisuusstrategian (2013, 2) mukaan kyberturvallisuus on tavoitetila, "jossa kybertoimintaympäristöön voidaan luottaa ja jossa sen toiminta turvataan". Kyberturvallisuus ei ole oikeudellinen käsite eikä sitä ole sellaiseksi tarkoitettu. Sen perusteella ei ole tarkoitettu luotavaksi uusia toimivaltuuksia viranomaisille tai muille toimijoille. Kyberturvallisuusstrategiassa ei myöskään ole ehdotettu muutoksia viranomaisten toimivaltamäärittelyihin.

Yksinkertaistettuna kyberturvallisuus tarkoittaa digitaalisen maailman toimivuutta. Se, että bitit ovat nykyään niin merkittävä osa elämäntapaamme, on muuttanut myös tapaa jolla yhteiskunnan turvallisuutta tarkastellaan. Turvallisuusajattelun painopiste on nyt kriittisessä infrastruktuurissa eli niissä rakenteissa ja toiminnoissa, jotka ovat edellytyksenä yhteiskunnan toiminnalle. (Limnell ym. 2014, 32.)

Kyberturvallisuus on myös tietoturvaa laajempi käsite. Se varmistaa, että koko kybertoimintaympäristö on luotettava ja toimintakuntoinen (Peltomäki & Norppa 2015, 170). Tiedonhankintalakityöryhmän mietinnössä (2015, 34) tietoturva on määritelty toimenpiteiksi ja päätöksiksi, joilla sähköisen viestinnän sekä tietoverkkojen ja -järjestelmien toimintaa ja häiriöttömyyttä suojataan. Käytännössä tietoturva koostuu niistä hallinnollisista ja teknisistä toiminnoista, joilla varmistetaan tietojen luottamuksellisuus eli se, että niihin pääsevät käsiksi vain tietoihin oikeutetut sekä tietojen eheys eli se, että tietoja voivat muuttaa vain siihen oikeutetut ja myös tietojen käytettävyys eli se, että ne ovat käyttöön oikeutettujen hyödynnettävissä.

Limnellin ym. (2014, 34) mukaan kyberturvallisuudesta puhuttaessa on syytä huomioida ensisijaisesti sana turvallisuus, joka on perimmäinen tavoitetilä. Turvallisuuden vastakohtana ovat uhkat, jotka ilmentävät toimintaympäristön vaaroja, haittoja ja epävarmuuksia. Toisin sanoen ilman uhkia ei puhuttaisi myöskään turvallisuudesta. Määrittelemällä uhkat, voidaan arvioida myös tavoiteltavaa turvallisuustasoa sekä ymmärtää, mitä tavoitetilään pääseminen edellyttää. Peltomäen ja Norpan (2015, 134) mukaan kyberturvallisuudella halutaan saavuttaa olotila, jossa niin kansalaiset, yritykset kuin viranomaisetkin voivat luottaa kybertoimintaympäristöön.

Viestintäviraston yhteydessä toimiva Kyberturvallisuuskeskus on Suomen kansallinen tietoturva- viranomainen, jonka tehtäviin kuuluu mm. ennaltaehkäistä ja selvittää yleisten viestintä- verkkojen tietoturvaloukkauksia ja niiden vaikutuksia suomalaisten tietoturvaan. Kyberturval- lisuuskeskus ylläpitää kansallista kyberturvallisuuden tilannekuvaa. (Viestintävirasto 2015.)

Limnellin ym. (2014, 44) mukaan kaikkien on yhteistyössä tavoiteltava sellaista kyberturvallis- ta toimintaympäristöä, joka mahdollistaa häiriöttömän arjen ja jossa myös osaamme toimia hölmöilemättä. Tämä edellyttää paitsi ajantasaista ja ennakoivaa kybermaailman tilanneku- vaa, myös saumatonta yhteistyötä eri toimijoiden välillä.

Julkishallinnon kyberturvallisuusasiantuntijan (haastateltava D 2015) mukaan viranomaisken- tässä on havahduttu siihen, että kyberturvallisuuteen tulee panostaa. Erityisesti puolustus- voimat panostaa kyberosaamiseen omalla sektorillaan mm. valikoimalla alan osaajia niin re- serviläisistä kuin uusista varusmiehistäkin. Puolustusvoimilla on myös laajaa koulutusyhteis- työtä mm. yliopisto- ja ammattikorkeakouluverkoston kanssa.

#### 4.2 Kyberuhka

Uhka on käytännössä mikä tahansa toimintaan vaikuttava kielteinen asia, josta saattaa aiheu- tua vahinkoa tai se voi muutoin vaikeuttaa tai jopa estää toimintaa (Limnell ym. 2014, 37). Sähköisen tietoliikenteen aikakaudella myös uhkat ovat siirtyneet sähköiseen toimintaympä- ristöön, kyberympäristöön. Kyberuhkilla tarkoitetaan tietoliikenteen ja tietojärjestelmien vakavia häiriöitä. Kyberuhka voi kohdata toisistaan riippuvaisia verkostoja kuten internetiä, puhelinverkkoa, tietokonejärjestelmiä sekä kriittisen tuotannon integroituja prosessoreja se- kä kontrollilaitteistoja. (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010.)

Suomen kyberturvallisuusstrategiassa (2013, 13) kyberuhka tarkoittaa "mahdollisuutta sellai- seen kybertoimintaympäristöön vaikuttavaan tekoon tai tapahtumaan, joka toteutuessaan vaarantaa jonkin kybertoimintaympäristöstä riippuvaisen toiminnon."

Tänä päivänä jo useimmat yhteiskunnan palvelut ja kokonaiset toiminnot on liitetty osaksi maailmanlaajuisista tietoliikenneverkkoja. Internetissä asiointi on arkipäiväistynyt, ja myös suurin osa yhteiskunnan kriittisistä palveluista on riippuvaisia sähköisestä tiedonsiirrosta ja verkodatasta. Suurta osaa palveluista joko ohjataan sähköisesti tai ne ovat kokonaan verkossa. Koska myös erilliset sähköiset tietojärjestelmät ovat osa yhtä globaalia verkostoa, voi yhden järjestelmän toiminnan häiriö levitä koskemaan tietojärjestelmiä myös laajemmin. (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010.)

Kyberuhkia ovat häirintä- ja hyökkäystoiminta eri tietoverkoissa, mutta niiden motiivina voi lisäksi olla pyrkimys vaikuttaa yleiseen mielipiteeseen ja jopa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Kyberuhkia ovat myös seurantaan, valvontaan sekä terroristi-iskujen kohteiden valitsemiseen liittyvät toimet kyberympäristössä. Globaalissa kyberympäristössä kuten internetissä ja muissa sähköisissä tiedonkulun kanavissa ääriyhmät voivat verkostoitua, vaihtaa tietoa ja myös levittää terroristista aineistoa. Kansainvälisesti tunnistetuista uhkakuvista kenties huolestuttavin on ydin- ja muiden radioaktiivisten aineiden päätyminen ääriyhmien käsiin ja niiden käyttäminen terroristisessa tarkoituksessa. (Kansallinen terrorismintorjunnan strategia 2014-2017, 5-6.)

Kyberterrorismin uhka on huomioitu myös tiedonhankintalakitöryhmän mietinnössä, jonka painopiste on pitkälti juuri tietoverkkouhkiissa ja niiden ehkäisyssä. Työryhmän mukaan tieto- ja viestintäteknologian kehityksellä on kansallisen turvallisuuden uhkakuvien kannalta yhtäältä se merkitys, että tietoverkkoja käytetään viestintävälineenä terroritekojen suunnittelussa ja valmistelussa, toisaalta myös se, että tietoverkko voi toimia myös tekovälineenä mm. kyberoperaatioissa, kybervakoilussa ja kyberterrorismissa. Mietinnössä korostetaan, että kansallisen turvallisuuden kannalta keskiössä ovat tietoverkkouhkien ja niihin liittyvän viestinnän havaitseminen, uhkien taustalla vaikuttavien tahojen identifioiminen sekä uhkan luonteen selvittäminen. Työryhmän mukaan näiden uhkien torjunnasta vastaavan viranomaisen tulisi saada tiedot mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. (Tiedonhankintalakitöryhmä 2015, 46.) Suojelupoliisi on toimivaltainen terrorismintorjunnan viranomainen, joten tiedonhankintalakitöryhmän mietinnön perusteella kyberterrorismin torjuntavastuu olisi luonnollinen osa sen tehtäviä myös mahdollisen tiedustelulainsäädännön astuessa voimaan.

#### 4.3 Kyberrikollisuus

Kyberrikollisuudella tarkoitetaan tietoverkkorikollisuutta, josta on tullut merkittävä osa rikollisuuden kenttää. Kyberrikollisuus kohdistuu sekä valtioihin, yrityksiin kuin yksityisiin kansalaisiin. Tietoverkossa toimiminen on rikollisille edullisempaa ja riskittömämpää verrattuna perinteiseen ympäristöön, olipa kyse sitten taloudellisista, terroristisista tai muista tarkoituksiperistä kumpuavista rikoksista. (Kyberturvallisuusstrategia 2013, 27.)



Suomen rikoslaki (39/1889) ei tunne sanaa kyber, mutta tietotekniikkaan liittyvistä rikoksista säädetään lain 38 luvussa. Näitä ovat esimerkiksi 38 luvun 5 §:n tietoliikenteen häirintä ja 6 §:n törkeä tietoliikenteen häirintä (578/1995), 7 a §:n tietojärjestelmän häirintä ja 7 b §:n törkeä tietojärjestelmän häirintä (368/2015), 8 §:n tietomurto ja 8 a §:n törkeä tietomurto (368/2015). Peltomäki & Norppa (2015, 77) ovat todenneet, että myös perinteisten rikosten tunnusmerkistöjä on tarkistettu vastaamaan tietoteknistä kehitystä silloin, kun ne ovat lähellä toisiaan. Esimerkiksi petosta koskevaan RL 36 luvun 1 §:ään lisättiin vuonna 2003 uusi 2 momentti, jossa on huomioitu tietotekniikan mahdollistamia tekemuotoja:

"1 § (24.8.1990/769)

Petos

Joka, hankkiakseen itselleen tai toiselle oikeudetonta taloudellista hyötyä taikka toista vahingoittaakseen, erehdyttämällä tai erehdystä hyväksi käyttämällä saa toisen tekemään tai jättämään tekemättä jotakin ja siten aiheuttaa taloudellista vahinkoa erehtyneelle tai sille, jonka eduista tällä on ollut mahdollisuus määrätä, on tuomittava petoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Petoksesta tuomitaan myös se, joka 1 momentissa mainitussa tarkoituksessa dataa syöttämällä, muuttamalla, tuhoamalla tai poistamalla taikka tietojärjestelmän toimintaan muuten puuttumalla saa aikaan tietojenkäsittelyn lopputuloksen vääristymisen ja siten aiheuttaa toiselle taloudellista vahinkoa. (13.6.2003/514)".

Keskusrikospoliisin yhteydessä toimivan kyberrikostorjuntakeskuksen johtaja, rikosylikomisario Timo Piironen on todennut, että järjestäytynyt rikollisuus vaikuttaa jatkossa yhä vahvemmin myös kybertoimintaympäristössä, eli se seuraa yleistä internet-painotteista kehitystä. Piironen mukaan kyberrikollisuus on "piilorikollisuutta, joka ei usein näy tilastoissa". Tämä vähentää Piironen mukaan myös tapausten selvittämiseen saatavia resursseja. Toisaalta kansalaiset eivät aina osaa mieltää tapauksia poliisiasiaksi. Piironen mielestä olennaista on ymmärtää kyberrikollisuus yhdeksi rikollisuuden osa-alueeksi, joka vaatii poliisiltakin uudenlaista ajattelua. "Juttumäärät kasvavat, samoin vakavuustaso, vain mielikuvitus on rajana", Piironen toteaa. (Poliisi & Oikeus 2015, 15.)

Peltomäki ja Norppa (2015, 120) pitävät melko selvänä, että kyberrikollisuus lisääntyy tulevaisuudessa, mutta nopean kehityksen vuoksi kyberrikosten painopisteitä on mahdotonta ennustaa vuosien päähän. On kuitenkin arvioitu, että erityisesti mobiilimaksaminen ja pankki-toiminta, suurten tietomassojen kerääminen ja analysointi (big data), kyberterrorismi, palve-

lunestohyökkäykset sekä koneiden keskinäinen viestintä verkossa (internet of things) muodostaisivat tulevaisuuden top 5 -listan kyberrikollisuuden saralla (Peltomäki & Norppa 2015, 120-121).

Wall ja Williams (2014) ovat todenneet, että kyberrikollisuus (cybercrime) on hiljattain ollut noususuunnassa useiden valtioiden intresseissä kansallisen turvallisuuden näkökulmasta - jopa ohi järjestäytyneen rikollisuuden. Wallin ja Williamsin havaintojen mukaan ns. teknososiaalinen kehitys internetin sosiaalisissa verkostoissa vihjaa kyberuhkien jatkavan kasvuaan myös tulevaisuudessa. Kyberrikollisuuden kentällä Wall ja Williams ovat havainneet voimakkaan kahtiajakoisen kehityksen: yhtäältä kyberrikollisuus on ammattimaistunut (professionalised), jolloin ns. ammattilaiset suorittavat monimutkaisia ja taidokkaita hyökkäyksiä tietojärjestelmiin ja myös yksittäisiä ihmisiä vastaan, sekä toisaalta se sosiaalistuu. Tämä ns. sosiaalistumiskehitys on seurausta internetin sosiaalisen median kasvulle ja sen mahdollistamalle rajattomalle tavoitettavuudelle (hyper-connectivity), joka puolestaan on mahdollistanut ei-ammattimaistenkin yksilöiden organisoitumisen ja kommunikoinnin tavoilla, jotka mahdollistavat rikoksia sekä verkossa että niiden ulkopuolella.

#### 4.4 Kyberrikostorjunta

Poliisijohtaja Tomi Vuoren mukaan kyberrikostorjunta on nostettu yhdeksi poliisin strategisista keihäänkärjistä, sillä kyber ilmiönä koskettaa laajasti koko yhteiskuntaa (Evidenssi 2015, 14.) Vuoren mukaan kyberrikostorjunnan keskiössä on keskusrikospoliisiin keväällä 2015 perustettu kyberrikollisuuden torjuntakeskus.

KRP:n päällikkönä vuonna 2013 aloittanut Robin Lardot totesi Ylen haastattelussa heti virkaan astuttuaan, että verkkorikosten ehkäisy on poliisin suurin haaste tulevaisuudessa. Lardotin mukaan ongelmallista on etenkin se, etteivät yritykset halua ilmoittaa poliisille kaikista verkkorikoksista, jolloin viranomaisten tietoon niistä tulee vain jäävuoren huippu. Ilmiön taustalla on Lardotin mukaan se, että yritykset pelkäävät maineensa puolesta, jos verkkoturvallisuuden myönnetään pettäneen. Lardotin mukaan palvelujen siirtyminen verkkoon on myös yhteydessä yhteiskunnan haavoittuvuuden kasvuun. (YLE 2013.)

Piiroisen mukaan kyberrikoksia leimaava piirre on kansainvälisyys, mutta niiden torjuminen on pääasiassa samanlaista kuin muukin rikostorjunta. Piiroisen mukaan kansainvälisyys on ominaista koko kybertoimintaympäristölle, sillä internet ei tunne rajoja. (Evidenssi 2015, 7.)

Peltomäen ja Norpan (2015, 78) mukaan tietotekniikkarikoksen tunnusmerkistö täyttyy silloin, kun tietojenkäsittelyrauhaa rikotaan. Tietojenkäsittelyrauha on puolestaan yhtäläinen kotirauhan käsitteen kanssa. Jos henkilö mm. luvatta käyttää toisen ihmisen käyttäjätunnusta ja

salasanaa tai ylittää saamansa käyttöoikeudet, on kyse rikoslain 38 luvun 8 §:n tietomurrosta. Näin ollen tietomurto ei edellytä minkään asian konkreettista murtamista, vaan siihen riittää omien oikeuksien ylittäminen tai toisen henkilön oikeuksien luvaton käyttäminen. Rangaistukseksi on säädetty sakkoa tai enintään yhden vuoden vankeus. Tietomurtona ei kuitenkaan useimmiten pidetä tekoa, jossa henkilö pääsee luvatta toisen ihmisen tietokoneelle. Tällöin teon mahdollinen rangaistavuus riippuu siitä, mitä luvatta tunkeutunut henkilö tekee tietokoneessa. Teko voi mm. täyttää luvattoman käytön (RL 28:7) tunnusmerkistön (Peltomäki & Norppa 2015, 79).

"Verkkorikollisuuden torjuntaan tarvitaan uutta lainsäädäntöä", vaativat poliisiylijohtaja Mikko Paatero ja Aalto-yliopiston kyberturvallisuuden professori Jarno Limnell yhteisessä asiantuntijakirjoituksessaan Helsingin Sanomissa 2.3.2015. Kirjoituksessa todetaan, että digitalisoinnin myötä monet aiemmin vain fyysiseen maailmaan kuuluneet asiat ja ilmiöt, myös rikokset, ovat siirtyneet kybertoimintaympäristöön. Paatero ja Limnell alleviivaavat kyberrikollisuuden ammattimaisuutta, kansainvälisyyttä ja järjestäytyneisyyttä. Kyberrikollisten muodostamat organisaatiot myös muistuttavat monikansallista yritystä, joka samalla tavalla tavoittelee suurta taloudellista etua. Valtion sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden aiempaa tiiviimpi yhteys toisiinsa edellyttää myös verkkorikollisuuden torjunnalta tiivistä kansallista ja kansainvälistä yhteistyötä. Koska Suomessakin on jo esimerkkejä siitä, että samanmieliset henkilöt suunnittelevat tietoverkoissa hirvittäviä tekoja, on ensisijaisen tärkeää selvittää, miten kybertoimintaympäristössä rikoksia valmistelevat henkilöt luovat yhteyden toisiinsa. Kirjoittajat korostavat, että kybertoimintaympäristössä ilmenevän rikollisuuden torjunta kuuluu koko yhteiskunnalle: "Kaikkien on osallistuttava näihin talkoisiin." (HS 2015b.)

#### 4.5 Tiedustelu ja kyberturvallisuus

Tiedustelun ja kyberturvallisuuden välisen suhteen tarkastelu on tutkimuksen kannalta tärkeässä osassa, sillä puolustusministeriö perusti tiedonhankintalakiyöryhmän pääasiassa sen selvittämiseksi, kuinka Suomi voisi tulevaisuudessa vastata kybertoimintaympäristön haasteisiin. Suomen kyberturvallisuusstrategiassa vuodelta 2013 todetaan, että sellaiset yhteiskunnallisesti ja kansainvälisesti ajankohtaiset tekijät kuten riippuvaisuus tietotekniikasta ja viestintäjärjestelmien yhteensopivuus it-laitteiden kanssa, avointen tietoverkkojen käytön yleistyminen, yleinen riippuvaisuus sähköenergiasta sekä ulkomaisen omistuksen lisääntyminen ja toimintojen ja palvelujen ulkoistaminen, ovat muuttaneet vaatimuksia huolehtia yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista normaalioloissa sekä häiriötilanteissa. Samoin kyberympäristöön kohdistuu nyt aikaisempaa vaarallisempia uhkia, joiden vaikutus ulottuu yksittäisistä ihmisistä koko yhteiskuntaan. (Kyberturvallisuusstrategia 2013, 1)

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kansalliseksi terrorismintorjunnan strategiaksi 2014-2017 on kartoitettu kansainvälistä terrorismin uhkakuvaa Suomen tilanearvion taustaksi. Periaatepäätöksen mukaan terrorismiin kuuluu se, että fyysisiin iskuihin voidaan yhdistää myös kyberoperaatioita eli hyökkäyksiä kybertoimintaympäristössä. Näillä kyberhyökkäyksillä on mahdollista tehdä terroristisia iskuja, jotka saattaisivat vaarantaa yhteiskunnan kannalta kriittistä infrastruktuuria. (Kansallinen terrorismintorjunnan strategia 2014-2017, 5.)

Kyberuhkilta suojautumisen intressi vaikuttaisi kansallisten strategialinjausten valossa perustellulta. Tiedonhankintalakyöryhmä perustettiin pääasiassa siksi, että se arvioisi Suomen lainsäädännön kehittämistarpeita nimenomaan kyberuhkien tehokkaamman torjumisen näkökulmasta (Tiedonhankintalakyöryhmä 2015, 13). Näin ollen vaikuttaa ilmeiseltä, että tiedustelu mielletään oleelliseksi osaksi kyberturvallisuudesta huolehtimista. Hankilanojan (2014, 138-139) mukaan valtiolliset turvallisuusintressit, joilla perusteltaisiin salaista tiedonhankintaa, luovat merkittävän haasteen yksityisyyden suojan toteutumiselle.

Sisäministeriön hallinnonalan lainopillisen asiantuntijan (haastateltava A 2015.) mukaan tiedustelussa ei ole ensisijaisesti kyse kyberturvallisuudesta, mutta tiedusteluviranomainen voisi paljastaa kyberuhkia tiedonhankinnan yhteydessä. Haastateltavan mukaan tiedustelulainsäädäntöä ei voida perustaa pelkästään kyberturvallisuutta edistävään ajatukseen.

Hankilanojan (2014, 138) mielestä se, että puolustusvoimien toimivaltuuksia laajennettaisiin rauhan ajan normaalioloissa myös verkkovalvontaan ja verkkovakoilun estämiseen, tarkoittaisi sotilaallisten uhkakuvien siirtymistä jossain määrin myös sisäisen turvallisuuden alueelle. Samassa yhteydessä Hankilanoja korostaa, että verkkovalvontaa koskevan sääntelyn osalta tulisi kaiken kaikkiaan pystyä ratkaisemaan turvallisuusviranomaisten salaisten toimivaltuuksien suhde yksityisyyden suojaan.

Julkishallinnon kyberturvallisuusasiantuntijan mukaan tiedustelulainsäädäntö helpottaisi ns. sormenjälkitiedon saamista verkossa liikkuvista haitta- tai vakoiluohjelmista, mikä käytännössä paljastaisi tunkeilijan alkuperän. Vastaavaa tietoa saadaan nykyisin kansainvälisiltä yhteistyökumppaneilta, kuten ulkoministeriöön kohdistuneen verkkovakoilun yhteydessä, jolloin Suomen viranomaiset saivat asiasta tiedon Ruotsista. Mikäli Suomella olisi oma tiedusteluviranomainen, joka pystyisi tuottamaan vastaavaa tietoa, hyödyttäisi se koko yhteiskuntaa, asiantuntija arvioi. Asiantuntijan mielestä Suomea kohtaava todennäköisin kyberuhka, jonka vaikutukset ovat myös kybertoimintaympäristön ulkopuolella, on juuri kybervakoilu. Toinen uhkakuva ovat kyberoperaatiot, joita on ilmennyt mm. Ukrainan kriisin yhteydessä. Suomen verkossa vastaavia operaatioita ei isossa mittakaavassa ole havaittu, mutta sellaiseen on varauduttu. Asiantuntijan mukaan myös haittaohjelmahuijaukset tulevat yleistymään, koska ne ovat rikollisille taloudellisesti tuottoisia. Myös yritysvakoilun piirissä puhutaan isoista rahois-

ta. Asiantuntijan mukaan kasvava startup-buumi tarkoittaa valitettavasti myös sitä, ettei tietoturvallisuuteen ole panostettu monissakaan yrityksissä, jolloin yrityksiä on helppo vakoilla. Viranomaistoiminnassa on mm. huomattu, että erään Suomessa toimivan yrityksen koko verkko oli täysin ulkopuolisen toimijan hallinnassa. Asiantuntija kuitenkin korostaa, ettei tietoturvallisuutta pidä sotkea suunnitteilla olevan verkkotiedustelun intresseihin, sillä tiedustelun tarkoitusperät ovat muualla. (Haastateltava D 2015.)

Yhdelle maailman suurimmista kyberturvallisuuden toimialan yksityisistä yrityksistä työskentelevä asiantuntija (Haastateltava E 2015) arvioi, että tiedustelulainsäädäntö hyödyttäisi erityisesti yksityisen ja julkisen sektorin toimijoiden työnjaon ja velvollisuuksien selkiyttämisesä. Hänen mukaansa nykyään on tavallista, että esim. kuntasektori odottaa Viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskuksen ratkaisevan kaikki ongelmat.

Sisäministeriön hallinnonalan juridisen asiantuntijan mukaan mahdollisen tiedusteluviranomaisen suhde Suomen jo olemassa oleviin kybertoimijoihin olisi selkeä: KRP:ssä tehdään kyberrikostorjuntaa, Viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskus tekee uhka-arviointia ja tulevan tiedustelulainsäädännön mukainen tiedusteluviranomainen tekisi puhtaasti tiedustelua. Vaikka tiedustelussa ei ensisijaisesti olekaan kyse kyberturvallisuudesta, voisi tiedusteluviranomainen asiantuntijan mukaan paljastaa erilaisia kyberuhkia ja saada tietoa myös reaali maailman uhkista. Esimerkiksi terrori-iskun suunnittelu verkossa ei ole kyberuhka, koska isku toteutettaisiin reaali maailmassa. Kyberuhkia, joista tiedusteluviranomainen voisi saada tietoa, ovat mm. haittaohjelmahyökkäykset ja kybervakoilu. (Haastateltava A 2015.)

## 5 Esitutkintaviranomaisten tiedonhankintakeinot ja -valtuudet

Suomessa esitutkintaviranomaisten tiedonhankintakeinot on kirjattuna poliisi- ja pakkokeinolakeihin. Poliisilaki on poliisitoiminnan yleislaki ja se kattaa kaiken poliisitoiminnan (HE 224/2010 vp, s. 8). Uudessa pakkokeinolaissa (806/2011) määritellään rikoksen selvittämiseksi käytettävät tiedonhankintakeinot sekä henkilöntarkastus ja henkilönkatsastus. Rikoksen estämiseksi ja paljastamiseksi sekä vaaran torjumiseksi käytettävät tiedonhankintakeinot on kirjattu poliisilakiin (872/2011). Pakkokeinolaissa säädetyn salaisen tiedonhankinnan kohdehenkilönä on käytännössä rikoksesta epäilty (Hankilanoja 2014, 5).

Pölösen (1997, 39) mukaan rikosprosessioikeudellisten pakkokeinojen käyttö edellyttää yleensä sitä, että rikos on jo tapahtunut, mutta tilanne on päinvastainen poliisilain mukaisessa tiedustelutoiminnassa, jossa rikosten estämisen tavoitteena on, ettei rikos edes pääsisi tapahtumaan. Pakkokeinolain (806/2011) mukaiset salaiset pakkokeinot eroavat poliisilain mukaisista tiedonhankintakeinoista siinä, että pakkokeinolain puolella operoidaan rikoksen jo tapahtunutta (PKL 806/2011; Hankilanoja 2014, 75).

Rikosten estämisen ja paljastamisen käsitteet on avattu poliisilaissa. Poliisilain (872/2011) 5 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan rikoksen estämisellä viitataan toimenpiteisiin, joilla pyritään estämään rikos, sen yritys tai valmistelu tilanteissa, joissa jonkin henkilön toiminnasta on havaittavissa tai muutoin hänestä saatujen tietojen pohjalta perustellusti oletettavissa, että hän aikoo syyllistyä rikokseen. Saman lainkohdan mukaan rikoksen estämiseksi luetaan myös toimenpiteet, joiden tavoitteena on keskeyttää jo aloitetun rikoksen toimeenpano tai rajoittaa siitä välittömästi aiheutuvaa vahinkoa tai vaaraa.

Poliisilain (872/2011) 5 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan rikoksen paljastamisella puolestaan tarkoitetaan toimia, joilla pyritään selvittämään onko esitutkinnan aloittamiselle esitutkintalaissa tarkoitettua perustetta tilanteessa, jossa henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai hänen toiminnastaan muuten saatujen tietojen perusteella voidaan olettaa rikoksen jo tapahtuneen. Poliisilain 5 luvun 3 §:ssä puolestaan määritellään tyhjentävästi ne rikokset, joiden paljastamiseksi voidaan käyttää laissa tarkoitettua salaista tiedonhankintaa:

- "1) Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantaminen;
- 2) sotaan yllyttäminen;
- 3) maanpetos, törkeä maanpetos;
- 4) vakoilu, törkeä vakoilu;
- 5) turvallisuussalaisuuden paljastaminen;
- 6) luvaton tiedustelutoiminta;

- 7) rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2-7 kohdassa tai mainitun pykälän 2 momentissa tarkoitettu terroristisessa tarkoituksessa tehtävä rikos;
- 8) terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu;
- 9) terroristiryhmän johtaminen;
- 10) terroristiryhmän toiminnan edistäminen;
- 11) koulutuksen antaminen terrorismirikoksen tekemistä varten;
- 12) kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta;
- 13) värväys terrorismirikoksen tekemiseen;
- 14) terrorismin rahoittaminen;
- 15) terroristiryhmän rahoittaminen, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta." (PoL 872/2011, 5:3.)

Koska mainittujen rikosten estäminen ja paljastaminen ovat nimenomaisesti suojelupoliisin toimialaa (HE 346/2014 vp; laki poliisin hallinnosta 110/1992, 10 §), on poliisilain mukaisten salaisten tiedonhankintakeinojen hyödyntäminen rikosten paljastamiseksi kokonaisuudessaan rajattu suojelupoliisin tehtäväksi. Rikosten paljastaminen sijoittuu rikoksen estämisen ja selvittämisen väliseen harmaaseen alueeseen, jossa esitutkinnan käynnistämisen edellytykset puuttuvat ja rikos kuitenkin oletetaan jo tehdyksi (HE 224/2010 vp, 90).

Paljastaminen-termin liittämisen lainsäädännössä yksinomaan maanpetos-, vakoilu- ja terrorismirikoksiin on herättänyt poliisihallinnossa kritiikkiä. Tutkimukseen haastatellun poliisin salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen käytön operatiivisen tason päällystöasiantuntijan (haastateltava C 2015) mukaan paljastaminen niin terminä kuin siihen liitetty määritelmäkin aiheuttavat sekaannusta. Ennen poliisilain uudistusta paljastamista terminä käytettiin laajasti mm. tuomioistuimille esitetyissä pakkokeinovaatimuksissa kuvaamaan tilannetta, jossa poliisi pyrki hankkimaan näyttöä jo tapahtuneeksi epäillystä rikoksesta. Useimmiten kyse oli huumausaine- ja muista piilorikoksista. Asiantuntijan mukaan pakkokeinovaatimuksissa puhutaan nykyään paljastamisen sijaan rikoksen estämisestä, mikä on hänen mukaansa vielä harhaanjohtavampaa, sillä tosiasiallisesti tiedonhankintaa kohdistetaan jo tapahtuneeksi epäillyn rikoksen johdosta. Tämä ei asiantuntijan mukaan voi olla rikoksen estämistä, joten terminologia on kirjoitettu väärin lainsäädäntöön. Mitä tulee poliisilain 5 luvun 3 §:n tyhjentyvään listaan rikoksista, joiden paljastamiseksi salaisia tiedonhankintakeinoja voidaan käyttää, tulisi näissä tapauksissa asiantuntijan mukaan puhua paljastamisen sijaan ennakoinnista, sillä tosiasiallisesti kyse on mm. terrorismin esirikosten osalta nimenomaan siitä, että näitä rikoksia ennakoidaan tapahtuvaksi.

## 5.1 Salaisen tiedonhankinnan lainsäädännöllinen kehitys

Suomessa poliisin salaisen tiedonhankinnan aikakausi alkoi lakitasolla vasta vuonna 1992, kun teletointalaki (676/1992) antoi poliisille oikeuden saada teleyritykseltä puheluiden tunnistamistietoja rikosten selvittämiseen: "Kriisiaikojen väliaikasäädöksiä lukuun ottamatta poliisin salainen tiedonhankinta on ollut Suomen oikeusjärjestyksessä kokonaan sääntelemättä aina vuoteen 1992 saakka" (Hankilanoja 2014, 70-72). Laki antoi mahdollisuuden televalvontatietojen hankkimiseen, mutta poliisilla ei ollut oikeutta minkäänlaiseen salaiseen telekuunteluun, koska telekuuntelusta ei ollut säädetty laissa (Pölönen 1997, 35).

Vaikka poliisin oikeudesta televalvontatietoihin säädettiin vasta vuonna 1992 ja ensimmäiset varsinaiset salaisen tiedonhankinnan säännökset tulivat poliisilakiin (493/1995) vuonna 1995, oli poliisi tiettävästi käyttänyt salaista tiedonhankintaa historiansa alusta saakka (Hankilanoja 2014, 69). Ennen salaisen tiedonhankinnan toimivaltuussäännöksiä poliisi tosiasiallisesti hyödynsi valvonnassaan ja tiedonhankinnassaan uusia teknologisia mahdollisuuksia, mutta se perustui tavanomaisoikeuteen (Pölönen 1997, 34). Tuolloin, poliisin ns. yleisvaltuuden kaudella, ohjattiin poliisin toimintaa sisäasiainministeriöstä annetuilla hallinnollisilla käskylehdillä ja -kirjeillä (Hankilanoja 2014, 70).

Salaisten tiedonhankintakeinojen kuten telekuuntelun toimivaltuussäännösten puuttuminen oli huomioitu myös lainsäätäjän taholta, ja niinpä vuonna 1994 esitettiin eduskunnalle lainsäädäntöä, joka koskisi telekuuntelua ja -valvontaa sekä teknistä tarkkailua:

"Esityksessä ehdotetaan, että eräiden laissa mainittujen törkeiden rikosten esitutkinnassa voitaisiin harjoittaa puhelin- ja muuta telekuuntelua. Telekuuntelu voisi kohdistua vain rikoksesta epäillyn telepääteeseen. Televalvontaa koskevaa sääntelyä ehdotetaan tarkistettavaksi. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi teknisestä kuuntelusta, katselusta ja seurannasta." (HE 22/1994 vp.)

Lain esitöissä korostettiin esitutkintaviranomaisten tarvetta suorittaa mm. telekuuntelua salassa sen kohteelta, mutta toisaalta painotettiin myös epäillyn oikeusturvaa:

"Puhelinkuuntelu, jota lähes kaikissa Euroopan maissa saadaan käyttää rikosten esitutkinnassa, olisi epäilemättä tehokas tutkintamenetelmä hyvin monen rikoksen tutkinnassa. Sen käyttöön liittyy kuitenkin sellaisia piirteitä, joiden vuoksi sen käyttöala on rajattava suppeaksi. Muista rikoksen esitutkinnassa käytetyistä pakkokeinoista puhelinkuuntelu eroaa ennen kaikkea siinä suhteessa, että ollakseen tehokas se ei voi olla julkista. Jotta kuuntelu täyttäisi sille asetetut tehtävät, sekä siitä päättämisen että sen toimeenpanon pitää tapahtua



rikoksesta epäillyltä salaa. Näin ollen rikoksesta epäillyllä ei ole samoja mahdollisuuksia puolustautua kuin esimerkiksi päätettäessä hänen vangitsemisestaan. Vaikka puhelinkuuntelusta päätäisi riippumaton tuomioistuin, asian osapuolten tasavertaisuus on vaikeasti varmistettavissa. Edelleen puhelinkuuntelun laillisuusvalvonnan edellytykset ovat heikkomat kuin muiden poliisin käyttäminen pakkokeinojen." (HE 22/1994 vp.)

Hallituksen esityksessä eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 57/1994 vp) ei tavanomaisoikeudellista tilaa, jonka puitteissa poliisi oli siihen saakka osin toiminut, sinänsä pidetty kelvottomana. Esitöiden mukaan kyse oli enemmänkin siitä, "missä määrin poliisin toimivallan voidaan yhä hyväksyä johtuvan tavanomaisoikeudellisesta perusteesta".

Suomen lainsäädännössä ei ole koskaan ollut toimivaltapykälää poliisin ns. yleisvaltuudesta, kuten joissakin muissa Euroopan maissa, mutta Hankilanojan (2014, 70) mukaan toimivallan arvioitiin tulevan paitsi poliisin tehtävien perusteella, myös poliisin yhteiskunnallisesta asemasta sekä poliisina toimimisesta. Tuolloinen oikeuskäsitys oli, että poliisi voi tehtävissään käyttää keinoja, joita ei laissa ollut erikseen kielletty. Hankilanojan mukaan oikeudellisen ajattelun kehitys on poliisin yleisvaltuuden ajoista muuttunut juuri päinvastaiseen suuntaan, sillä nykyään viranomaistoiminnan tulee perustua nimenomaiseen lainsäätöön.

Poliisin toimivaltuus uudistuksia oli kuitenkin pohdittu jo pitkään. Pölösen (1997, 36-37) viittaamien lainvalmistelukunnan julkaisujen (1939: 7, s. 3) mukaan telekuuntelusta säätäminen oli lainsäätäjän pöydällä ensimmäisen kerran vuonna 1939. Pakkokeinolaikiin telekuuntelua esitettiin lisättäväksi vuonna 1973, jolloin ehdotus muistutti nykysäätelyä. Asian jäätyä tuolloin ratkaisematta, esitti oikeusministeriö kuuntelun ja tarkkailun sääntelemistä pakkokeinolaissa vuonna 1980. Tavoitteena oli käytännössä vain kodifioida siihen asti sovellettu tavanomaisoikeudellinen käytäntö osaksi lainsäädäntöä, eli puhelinkuuntelua ei tuolloin edes esitetty otettavaksi lakiin. Esitetty tarkkailusäätely kuitenkin nostatti vastarintaa, eikä lakia uudistettu. Meni kuusi vuotta, ennen kuin asia nostettiin jälleen esille parlamentaarisen poliisikomitean mietinnössä vuonna 1986 (KM 1986; 16), jolloin lakiin ehdotettiin lisättäväksi teknisen tarkkailun säädöksiä mm. poliisityön tehokkuuden ja kansainvälisen yhteistyön parantamiseksi. Samalla ehdotettiin säännöksiä tiedustelutoiminnasta eli määrättyyn henkilöön tai rikollisuuteen (ilman tiettyä rikosepäilyä) kohdistuvasta tiedonhankinnasta, jolla pyrittäisiin rikosten ennaltaehkäisyyn. Lisäksi esitettiin kuuntelua ja tarkkailua rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi, mikä olisi edellyttänyt tuomioistuimen lupaa. Ehdotusta ei kuitenkaan hyväksytty, sillä ehdotettujen toimivaltuuksien menetelmät olisi jätetty oleellisilta osin hallinnon määräysten varaan. (Pölönen 1997, 36-37.)

Hankilanojan (2014, 70) mukaan tavanomaisoikeuteen pohjautuva yleisvaltuus on nykyisen oikeuskäsitteen valossa arveluttava, sillä lakitasoisen säännöspohjan puuttuessa myös toimipiteeltä puuttui laillinen oikeuttamisperuste. Näin ollen yleisvaltuus on legaliteettiperiaatteen vastainen. Hankilanojan arvion mukaan siihen, että poliisi toteutti aiemmin salaista tiedonhankintaa epävirallisten kirjoittamattomien normien perusteella, on vaikuttanut erityisesti poliisissa vallinnut tiedustelun ja tutkinnan kulttuuri arvoineen ja asenteineen.

Poliisin salaisesta tiedonhankinnasta saatiin ensimmäiset poliisilain säännökset vuonna 1995 uudistettuun poliisilakiin, mitä edeltävä viimeinen virallisselvitys oli poliisilakityöryhmän mietintö vuodelta 1989 (KM 1989: 25). Tuolloin ehdotettiin otettavaksi lakiin tarkkailua koskevat säännökset, minkä tarkoituksena oli täyttää vuoden 1972 lakivaliokunnan toive siitä, että poliisilakiin kirjattaisi tarkkailutoimintaa siihen asti ohjanneet tavanomaisen oikeuden normit. Voimakkaasta vastustuksesta huolimatta selvitystä seurasivat riittävän seikkaperäiset hallituksen esitykset poliisi- ja pakkokeinolakien uudistamisesta vuonna 1994 (HE 22/1994 vp ja HE 57/1994 vp), mistä käynnistyi poliisin salaisen tiedonhankinnan toimivaltuussäätelyn aika-kausi. Pakkokeinolain (402/1995) muutos 1.6.1995 mahdollisti poliisille telekuuntelun rikosten selvittämiseksi, ja poliisilain (493/1995) muutos 1.10.1995 antoi poliisille oikeuden tarkkailuun ja tekniseen tarkkailuun eli seurantaan, katseluun ja kuunteluun. (Pölönen 1997, 36-38; Hankilanoja 2014, 71, 73-75, 78.)

Salaisen tiedonhankinnan säätelyn historia on ajankohtainen tema nyt, kun Suomeen suunnitellaan tiedustelulainsäädäntöä. Historian valossa näyttää siltä, että uudenlaisten salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksien saaminen suunnittelupöydältä lainsäädäntöön voi pisimmillään olla vuosikymmenten tie. Lainsäädäntöprosessi on Suomessa käytännössä yhdeksänvaiheinen, kun huomioon otetaan lakialoite ja lopulta lain täytäntöönpano (kuvio 1).



Kuvio 1: Lainsäädäntöprosessi (Lainvalmistelu 2015).

Puhuttaessa poliisin salaisista tiedonhankintakeinoista, ei ongelma ole ollut itse lainsäädäntöprosessin pituudessa, vaan ennemminkin siinä, ettei lainsäädäntöprosessi ole kunnolla käyn-

nistynyt. On syytä muistaa, että tilanne on kesken myös tiedustelulainsäädännön osalta: työryhmä on esittänyt suosituksensa tiedustelun sääntelystä ja valmistelun aloittamisesta on päätetty, mutta hallitus ei ole tehnyt laeista esitystä eduskunnalle.

Tiedustelulakihankkeessa edettiin lähelle lakipaketin valmisteluvaihetta, kun hallitus päätti 20. elokuuta 2015 pitämässään strategiakokouksessa aloittaa siviili- ja sotilastiedustelua koskevan lainsäädännön valmistelun. Hallitus päätti asettaa kolme erillistä valmisteluryhmää, joista sisäministeriön ryhmä vastaa siviilitiedusteluhankkeesta, puolustusministeriö sotilastiedusteluhankkeesta ja oikeusministeriö perustuslain mahdollisia muutoksia koskevasta hankkeesta. Hallitus arvioi elokuussa, että valmistelu kestää kokonaisuudessaan noin puolitoista vuotta. (Oikeusministeriö 2015.)

Konkreettiset lainsäädäntöhankkeet siviili- ja sotilastiedustelulle sekä perustuslain mahdolliselle muuttamiselle käynnistettiin 1. lokakuuta 2015. Hallitusohjelmassa esitetään säädöksiä ulkomaantiedustelulle ja tietoliikennetiedustelulle, mikä kattaisi sekä siviili- että sotilastiedustelulakien tavoitteet. Näihin sisältyisivät ainakin ulkomaan henkilötiedustelu ja tietojärjestelmätiedustelu sekä rajat ylittävä tietoliikennetiedustelu. Valmistelussa tullaan huomioimaan erityisesti muuttunut turvallisuusympäristö, johon halutaan vastata saattamalla suoje-lupoliisin ja puolustusvoimien tiedonhankintavaltuudet sellaisiksi, että valtion turvallisuudesta voidaan huolehtia laaja-alaisesti ja ennakoivasti. (Valtioneuvosto 2015b.)

Valtiollisen, rikostorjunnasta irrallisen tiedustelun ollessa Suomessa toistaiseksi sääntelemättä toimintaa, voitaneen tilannetta verratta aikaan, jolloin salainen tiedonhankinta rikostorjunnassa oli vielä sääntelemättä. Tällöin voitaneen myös odottaa, että lainvalmisteluprosessi tulee olemaan tavanomaista hitaampi. Koska kyseessä on yhteiskunnallisesti merkittävä ja mielipiteitä jakava lainsäädäntöhanke, käydään asiassa valmistelua eri hallinnonaloista, puolueista ja etutahoista muodostetuissa komiteoissa ja toimikunnissa. Näiden eri intressiryhmien näkemykset ovat myöhemmin esillä lausuntokierroksilla ja erityisissä kuulemistilaisuuksissa. Koska ainakin siviilitiedustelulainsäädäntö mitä ilmeisimmin tulisi edellyttämään perustuslain muuttamista, jäisi myös hyväksytty lakiesitys pääsäännön mukaisesti odottamaan eduskuntavaalien yli. Näin ollen uusi eduskunta ottaisi esityksen käsiteltäväkseen vaalien jälkeen, jolloin hyväksyntään tarvitaan kahden kolmanneksen enemmistö äänistä. (Lainvalmistelu 2015; Tiedonhankintalakityöryhmä 2015.)

Lainvalmisteluprosessin ja hallituksen strategialinjausten valossa puheet siitä, että puolustusvoimat saisi oman tiedustelulakinsa voimaan jo vuoden 2016 alussa, vaikuttavat hyvin epärealistisilta siinäkin tapauksessa, ettei perustuslakia tarvitsisi muuttaa. Käytännössä sotilastiedustelulaki voisi arviomme mukaan toteutua aikaisintaan vuonna 2017.

## 5.2 Tiedonhankinnan sääntely

Esitutkintaviranomaisille on laissa säädetty salaisen tiedonhankinnan keinovalikoima, jonka käyttäminen liittyy rikosprosessin turvaamiseen ja rikosoikeudellisen vastuun toteuttamiseen (Helminen, Lehtola & Virolainen 2005, 9). Salaisten tiedonhankintakeinojen tehokkuus perustuu siihen, että niitä voidaan käyttää kohteiltaan salassa (PoL 872/2011, 5 luku 1 § 1 mom.). Salaisen tiedonhankinnan sääntelyssä on kyse tasapainottelusta perustuslain mukaisten kansalaisten perusoikeuksien ja vakavien rikosten selvittämistäntressin välillä (Hankilanoja 2014, 3).

Salaista tiedonhankintaa tai siihen liittyviä käsitteitä ei ole laissa tarkoin määritelty. Salainen tiedonhankinta -termiä, kuten myös muita termejä, on eri yhteyksissä käytetty mm. oikeuskirjallisuudessa ja lainvalmisteluasiakirjoissa kuvaamaan salaista tiedonhankintaa. Uudessa pakkokeinolaissa termillä salaiset pakkokeinot tarkoitetaan jo tapahtuneen rikoksen tutkimuksessa käytettäviä salaisia tiedonhankintatoimivaltuuksia. Uudessa poliisilaissa on säädetty salaisista tiedonhankintakeinoista, joilla viitataan rikosten paljastamiseksi ja estämiseksi käytettäviin salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksiin. (Hankilanoja 2014, 3-4). Pölösen (1997, 41) mukaan poliisin rikostorjunnassa on yleisellä tasolla kyse preventiivisten ja repressiivisten funktioiden yhdistelmästä, missä poliisilakia sovelletaan preventiivisessä ja pakkokeinolakia repressiivisessä tarkoituksessa. Metsärannan väitöskirjassa (2015) salaisella tiedonhankinnalla käsitetään laajasti sekä poliisi- että pakkokeinolakien mukaiset keinot, eli niin rikosten estämiseksi, paljastamiseksi kuin selvittämiseksi käytettävät salaisen tiedonhankinnan keinot.

Hankilanojan (2014, 5) mukaan salainen tiedonhankinta on terminologisesti jaoteltavissa laeissa säädettyyn toimivaltuuteen (PoL, PKL) eli rikoksen paljastamiseen, ennalta estämiseen tai selvittämiseen, laissa säätämättömiin taktisiin ja teknisiin menetelmiin sekä tavanomaisiin (konventionaalisiin) ja erityisiin (epäkonventionaalisiin) tiedonhankintakeinoihin. Konventionaalisia tiedonhankintakeinoja ovat mm. telepakkokeinot sekä tarkkailu, ja epäkonventionaalisia sellaiset tiedonhankintakeinot kuten peitetoiminta, valeosto sekä tietolähteen ohjattu käyttö (Hankilanoja 2015, 5).

Tässä tutkimuksessa salaisella tiedonhankinnalla tarkoitetaan sekä pakkokeinolain (806/2011) mukaisia salaisia pakkokeinoja että poliisilain (872/2011) mukaisia salaisia tiedonhankintakeinoja. Hankilanojan (2014, 5) mukaan salaisen tiedonhankinnan toimivaltuudet ovat konstitutiivisia eli suoraan poliisi- ja pakkokeinolaista legaalimääritelmänsä saavia oikeusnormeja.

### 5.2.1 Poliisilain mukainen tiedonhankinta

Poliisilain (872/2011) 5 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan salaiset tiedonhankintakeinot ovat telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonnan tukiasematietojen hankkiminen, suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen tarkkailu sisältäen teknisen kuuntelun, teknisen katselun, teknisen seurannan sekä teknisen laitetarkkailun, sekä teleosoitteen tai -päätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, peitetoiminta, valeosto, tietolähdetoiminta ja valvottu läpilasku rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi taikka vaaran torjumiseksi.

Toimivaltuudet ovat niitä keinoja, joita lainvalvontaviranomainen voi oikeusjärjestyksen mukaisesti käyttää silloin, kun se toimittaa lainmukaisia tehtäviään. Salaiset tiedonhankintatoimivaltuudet voidaan karkeasti jaotella telepakkokeinoihin, tarkkailuun liittyvän tiedonhankinnan toimivaltuuksiin sekä erityisiin salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksiin. (Hankilanoja 2014, 5.)

Salaisten tiedonhankintakeinojen käytön yleiset edellytykset ovat poliisilain (872/2011) 5 luvun 2 §:ssä kirjattuna seuraavasti:

"Salaisen tiedonhankintakeinon käytön yleisenä edellytyksenä on, että sillä voidaan olettaa saatavan rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi taikka vaaran torjumiseksi tarvittavia tietoja.

Sen lisäksi, mitä salaisten tiedonhankintakeinojen käytön erityisistä edellytyksistä jäljempänä säädetään, telekuuntelua, tietojen hankkimista telekuuntelun sijasta, suunnitelmallista tarkkailua, teknistä kuuntelua, teknistä katselua, henkilön teknistä seurantaa, teknistä laitetarkkailua, peitetoimintaa, valeostoa, tietolähteen ohjattua käyttöä ja valvottua läpilaskua saadaan käyttää vain, jos niillä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen estämiselle tai paljastamiselle. Peitetoiminnan ja valeoston käyttäminen edellyttää lisäksi, että se on välttämätöntä rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi.

Salaisen tiedonhankintakeinon käyttö on lopetettava ennen päätöksessä mainitun määräajan päättymistä, jos käytön tarkoitus on saavutettu tai sen edellytyksiä ei enää ole."

Poliisilain (872/2011) 5 luvun mukaisia salaisia tiedonhankintakeinoja saa käyttää rikosten paljastamiseen ainoastaan maanpetos- ja terrorismirikoksissa, jolloin rikosten paljastaminen on vain suojelupoliisin toimialaan kuuluva salaisten tiedonhankintakeinojen käytön peruste.

### 5.2.2 Pakkokeinolain mukainen tiedonhankinta

Rikoksen selvittämiseen käytettävät pakkokeinot on säädetty pakkokeinolain (806/2011) 10 luvussa. Helmisen ym. (2014, 1105) mukaan myös pakkokeinolain salaiset pakkokeinot voidaan jaotella ensiksi telepakkokeinoin, toiseksi tarkkailutyypisiin keinoihin ja kolmanneksi erityisiin salaisiin pakkokeinoin. Pakkokeinolain mukaisia salaisia pakkokeinoja saadaan käyttää ainoastaan jo tapahtuneen rikoksen selvittämiseen (Helminen ym. 2014, 1113).

Vuoden 2014 alusta voimaan tulleen uuden poliisilain (872/2011) mukaisen salaisen tiedonhankinnan pohjana on pakkokeinolain (806/2011) 10 luku, ja toimivaltuussäännökset on molemmissa laeissa tarkoitettu samansisältöisiksi (Hankilanoja 2014, 93). Pakkokeinolain salaiset pakkokeinot ja poliisilain salaiset tiedonhankintakeinot ovat siis sisällöllisesti samat ja niitä erottaa käytännössä vain käyttötarkoitus. Pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 2 §:n mukaan salaista pakkokeinoa voidaan käyttää vain, mikäli sillä voidaan olettaa saatavan rikoksen selvittämisen kannalta tarpeellisia tietoja.

Käsityksemme mukaan suunnitteilla olevilla siviili- ja sotilastiedustelulaeilla pyritään ensisijaisesti uhkien ennalta ehkäisyyn, eli salaista tiedustelua hyödynnettäisiin samankaltaisilla perusteilla, joilla poliisilain mukaisia salaisia tiedonhankintakeinoja käytetään nykyään rikosten estämiseksi. Tämän vuoksi tutkimuksessa ei perehdytä syvällisemmin pakkokeinolaissa säädelyihin salaisiin pakkokeinoin, joita käytetään jo tapahtuneen rikoksen selvittämisessä.

## 6 Valvonta

Euroopan neuvoston yhteydessä toimiva Venetsian komissio on jakanut valvontakäsitteistön sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan. Viranomaisen itsensä suorittama kontrolli, valvonta ja raportointivastuu ylemmälle viranomaiselle kuuluvat sisäiseen kontrolliin. Ulkoinen valvonta puolestaan muodostuu oikeudellisesta valvonnasta, parlamentaarisesta valvonnasta, asiantuntijavalvonnasta sekä erilaisista valvontamekanismeista. Yhdessä nämä valvontamuodot täydentävät ja tehostavat toisiaan käytännön toiminnassa. (Metsäranta 2015.)

Seuraavissa alaluvuissa käsittelemme viranomaisten tämänhetkisiä merkittävimpiä valvontamekanismeja ja erityisesti niiden kosketuspintoja salaisiin tiedonhankintakeinoihin. Myös salaisten pakkokeinojen valvontamekanismit kuvataan pääpiirteittäin nykysääntelyn havainnollistamiseksi.

### 6.1 Sisäinen valvonta

Sisäministeriön (SM) hallinnonalan sisäisen valvonnan tarkoituksena on edistää sille asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä ylläpitää ja parantaa toiminnan laatua perus- ja ihmisoikeudet huomioiden. Uskottavasti rakennettu valvontamekanismi on tärkeä myös kansalaisten luottamuksen ylläpitämiseksi ja vahvistamiseksi, sillä se viestii ministeriön ja sen hallinnonalan toiminnan lainmukaisuudesta. (Sisäministeriö 2011.)

Poliisin salaista tiedonhankintaa tutkinut Arto Hankilanoja on lisensointitutkimuksessaan (2014, 260) todennut, että poliisin ylijohdon viime vuosina toimeenpanemien kehitystoimien ansiosta poliisin sisäinen valvonta on tehostunut merkittävästi. Hankilanojan mukaan valvontaa on tehostettu mm. asettamalla uusia työryhmiä ja selvitysmiehiä sekä antamalla uusia hallinnollisia ohjeita. Poliisilaitoksiin perustettiin myös erilliset oikeusyksiköt.

Sisäistä laillisuusvalvontaa suoritetaan ennalta estävässä tarkoituksessa, reaaliaikaisesti sekä jälkikäteisesti. Valvonnan ensisijaisena tavoitteena on ennalta estää mahdolliset virheet mm. riittävän selkeän ohjeistuksen ja järjestelyjen avulla. Yhtäältä valvonnalla pyritään havaitsemaan ja paljastamaan lainvastainen, virkavelvollisuuksien vastainen tai muutoin virheellinen tai epäasiallinen menettely jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa sekä saattamaan tällainen toiminta asianmukaiseen menettelyyn. Keskeisinä toimintamenetelminä sisäisessä laillisuusvalvonnassa ovat kantelujen käsittely sekä erilaiset valvonta- ja rekisteritarkastukset mm. henkilörekisterin käytön osalta. (Sisäministeriö 2011.)

Sisäministeriön mukaan sen jokainen osasto, yksikkö sekä virasto vastaavat lähtökohtaisesti itse omasta laillisuusvalvonnastaan. Ne myös vastaavat oman toimintansa sekä toimialansa laillisuusvalvonnan järjestämisestä. (Sisäministeriö 2011, 4.)

Päävastuu poliisin valvonnasta on sisäministeriöllä, poliisin ylijohdolla ja poliisihallituksella. Esimiesvirastoina kukin poliisiyksikkö vastaa omien tulostavoitteidensa mukaisia koskevien toimien seurannasta ja valvonnasta sekä säännösten noudattamisesta. Virkamiehellä on vastuu omien virkatoimiensa lainmukaisuudesta ja hyväksyttävyydestä. (Sisäministeriö 2011.)

Nykyisen poliisilain (872/2011) salaisten tiedonhankintakeinojen ja pakkokeinolain (806/2011) salaisten pakkokeinojen käytön valvonta on säädetty lain tasoiseksi säännöksiksi. Säädösten tarkoituksena on ilmeisesti selkeyttää ja vastuuttaa sisäistä laillisuusvalvontaa.

Poliisilain 5 luvun 63 § määrittelee salaisten tiedonhankintakeinojen valvontaa seuraavasti:

”Salaisen tiedonhankinnan valvonta

Poliisihallitus ja salaisia tiedonhankintakeinoja käyttävien yksiköiden päälliköt valvovat tässä luvussa tarkoitettua tiedonhankintaa.

Sisäasiainministeriön on annettava eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus salaisten tiedonhankintakeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta.

Oikeusasiamiehelle annettavista rikoksen selvittämiseksi käytettyjä salaisia pakkokeinoja koskevista kertomuksista säädetään pakkokeinolaissa.”

Pakkokeinolain 10 luvun 65 §:n osalta sisältö on pääosin yhtenevä poliisilakiin verrattuna:

”Salaisten pakkokeinojen käytön valvonta

Poliisihallitus ja salaisia pakkokeinoja käyttävien yksiköiden päälliköt valvovat poliisin osalta salaisten pakkokeinojen käyttöä.

Sisäasiainministeriön on annettava eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus salaisten pakkokeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta.



Oikeusasiamiehelle annettavista rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi käytettyä salaista tiedonhankintaa koskevista kertomuksista säädetään poliisilaisissa.”

Poliisin yksiköt toimittavat ministeriön oikeusyksikölle oman laillisuusvalvontaraporttinsa sekä muut tarvittavat pöytäkirjat ja selvitykset. Sisäministeriö laatii poliisihallituksen tekemän selvityksen perusteella kertomuksen eduskunnan oikeusasiamiehelle poliisin salaisesta tiedonhankinnasta ja valvonnasta mm. teknisen tarkkailun, telekuuntelun, televalvonnan, tukiasematietojen sekä peitetoiminnan ja valeoston osalta. (Sisäministeriö 2014a.)

Poliisin tiedonhankintaa koskevan pakkokeino- ja poliisilakien uudistuksen yhteydessä 2014 poliisihallitus kiinnitti erityistä huomiota poliisiyksiköiden laillisuusvalvontaan ja erityisesti salaisten tiedonhankintakeinojen yhdenmukaisten käytäntöjen valvontaan. Tarkastuskohteina tuolloin olivat salaiset pakkokeinot, joiden käytöstä päättävät itsenäisesti pidättämiseen oikeutettu virkamies tai poliisimies ilman tuomioistuinkontrollia, sekä tietolähdetoiminta. (Sisäministeriö 2014a.)

## 6.2 Puolustusvoimien rikostorjunnan valvonta

Laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa (255/2014) määrittelee puolustusvoimien rikostorjunnan valvonnasta seuraavasti:

”127 §

Puolustusvoimien rikostorjunnan valvonta puolustusvoimissa

Puolustusvoimista annetussa laissa tarkoitettu puolustusvoimien johto valvoo puolustusvoimien rikostorjuntaa. Lisäksi tämän lain 36 §:n 1 momentin 1 kohdassa mainittu puolustusvoimien asessori valvoo 35 §:n mukaista rikosten selvittämistä ja tiedusteluosaston osastopäällikkö valvoo 86 §:n mukaista rikosten ennalta estämistä ja paljastamista.

128 §

Puolustusministeriön suorittama valvonta

Edellä 37 §:ssä mainittujen salaisten pakkokeinojen ja 89 §:n 1 momentissa mainittujen salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä laadittu pöytäkirja on toimitettava puolustusministeriölle.

Puolustusministeriölle on toimitettava tiedot yhteiskunnallisesti, taloudellisesti tai vakavuudeltaan merkittävistä puolustusvoimien rikostorjuntaan liittyvistä asioista.

Salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käytön järjestämisessä ja valvonnassa sekä toimenpiteiden kirjaamisessa ja valvontaa varten annettavissa selvityksissä noudatetaan, mitä pakkokeinolaissa ja poliisilaissa sekä niiden nojalla säädetään.

129 §

Kertomus eduskunnan oikeusasiamiehelle

Puolustusministeriö antaa eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksen 37 §:ssä mainittujen salaisten pakkokeinojen ja 89 §:n 1 momentissa mainittujen salaisten tiedonhankintakeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta. Kertomus toimitetaan lisäksi tiedoksi suojelupoliisille.”

Kuten lain (255/2014) 127-129 §:stä voidaan havaita, puolustusvoimien rikostorjuntaan liittyvä valvonta koostuu hyvin samantyyppisistä mekanismeista ja velvoitteista kuin poliisin valvontakin, mikä selittyy osittain puolustusvoimien sotilaskurinpito- ja rikostorjuntalain (255/2014) samanaikaisen valmistelun yhdessä poliisi- ja pakkokeinolakien uudistuksen kanssa.

### 6.3 Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri

Suomen ylimpinä laillisuusvalvojina toimivat eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Oikeuskanslerin nimittää tehtävänsä Suomen tasavallan presidentti ja oikeusasiamiehen valitsee eduskunta. (Oikeuskanslerinvirasto 2015.)

Eduskunnan oikeusasiamies vastaa poliisihallinnon yleisestä laillisuusvalvonnasta. Tärkeinä tietolähteinä oikeusasiamiehelle toimivat sisäministeriön vuosittaiset kertomukset salaisen tiedonhankinnan käytöstä ja valvonnasta sen omien tarkastusten lisäksi. Oikeusasiamies valvoo siis viranomaisten toiminnan laillisuutta. Valvonta ulottuu viranomaisten lisäksi myös muihin julkista tehtävää hoitaviin. Käytännössä valvonnasta vastaavat oikeusasiamies ja kaksi apulaisoikeusasiamiestä, joilla on yhtäläiset valtuudet oikeusasiamiehen kanssa. Eduskunnan oikeusasiamiehenä on 1.1.2010 lukien toiminut oikeustieteen tohtori, varatuomari Petri Jääskeläinen. Apulaisoikeusasiamiehet ovat oikeustieteen tohtori, dosentti Jussi Pajujoja ja oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin. Virkoihin nimityksen tekee eduskunta neljäksi vuodeksi

kerrallaan, mutta toiminta on eduskunnasta riippumatonta. Oikeusasiamiehen raportointi eduskunnalle tapahtuu toimintakertomuksen muodossa vuosittain. Tarvittaessa oikeusasiamies toimittaa myös erilliskertomuksia. (Oikeusasiamies 2014; Eoak 1716/2009.)

Mikäli viranomaisen, virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan katsotaan menetelleen virheellisesti tai jättäneen toimivaltaansa kuuluvan veloitteen täyttämättä, voidaan siitä tehdä kantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle tai valtioneuvoston oikeuskanslerille. (Oikeuskanslerinvirasto 2015.)

Hankilanojan (2014, 259) keräämän tutkimusaineiston, johon kuuluvat mm. oikeusasiamiehen kertomukset vuosilta 1995–2012, perusteella poliisin salaisen tiedonhankinnan valvonnassa on ollut parantamisen varaa: valvonnan epäkohtien huippuvuosi ajoittuu Hankilanojan tutkimuksen perusteella vuoteen 1996, jolloin oikeusasiamies kirjasi epäkohtia 14 kappaletta. Oikeusasiamies löysi vuosina 1995–2012 yhteensä 102 epäkohtaa poliisin salaisen tiedonhankinnan käytöstä (Hankilanoja 2014, 162).

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa viranomaisia käsittelemällä niitä koskevia kirjallisia kanteluita ja suorittaa oma-aloitteista valvontaa. Oikeuskanslerilla on myös oikeus tehdä tarkastuksia valvontavaltaansa kuuluvissa viranomaisissa. (Oikeuskanslerinvirasto 2015.)

“Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta on säädetty laissa. Tästä syystä oikeuskansleri ei yleensä käsittele kanteluja, jotka koskevat puolustusvoimia. Oikeuskansleri ei myöskään käsittele kanteluja, jotka koskevat vapaudenriistoa tai laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan. Oikeuskansleri siirtää tällaisissa tapauksissa kantelun oikeusasiamiehen käsiteltäväksi.” Mikäli on perusteltua syytä, oikeuskansleri voi siirtää kantelun käsittelyn myös toimivaltaiselle viranomaisen hoidettavaksi. (Oikeuskanslerinvirasto 2015.)

Salaisten tiedonhankintakeinojen osalta eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisun 1716/2009 perusteluissa esittelijäneuvos Juha Haapamäki toteaa, että tärkeä osa salaisen tiedonhankinnan kohteen oikeusturvaa on, että toimenpiteiden kohde jossain vaiheessa jälkeenpäin saisi tiedon niiden käytöstä. Tämä toimiikin lainsäädännön lähtökohtana, josta tulisi tehdä poikkeuksia vain välttämättömissä tapauksissa ja vain välttämättömässä laajuudessa. Oikeusvaltiossa voi olla salaista viranomaistoimintaa ja varsinkin kohteelta kokonaan salaan jäävää pakkokeinojen käyttöä vain hyvin rajoitetusti. Lain mukaan on mahdollista, että salainen tiedonhankinta ei koskaan tule kohteen tietoon. Tällaisessa tilanteessa salaisen tiedonhankinnan kohteen on mahdotonta itse valvoa etuaan ja oikeuksiaan. Muun muassa tästä syystä yhtenä salaisen tiedonhankinnan valvonnan erityiskohteena oikeusasiamiehellä on ollut kohteelle ilmoittaminen ja siitä tehdyt päätökset.

#### 6.4 Tuomioistuinten valvonta

Tuomioistuimella on oma roolinsa erityisesti tiedonhankintakeinojen oikeussuojajärjestelmässä. Sen keskeisenä tehtävänä on turvata yksilöä ja tämän oikeusturvaa riippumattomasti, puolueettomasti ja asianmukaisin menettelyin. Tuomioistuimen harkinnan perusteella tehtäviin lupapäätöksiin kuuluvat ns. kovimmat tiedonhankintakeinot, kuten telekuuntelu, televalvonta ja asuntokuuntelu, asianosaisen poliisiyksikön edustajan esitysten perusteella. Toimivaltuuksien käytön edellyttäessä lupaa tuomioistuimelta, pystyy ulkopuolinen taho puolueettomammin arvioimaan hakemusten perusteita, estämään perusteettomat hakemukset ja rajoittamaan valtuuksien ajallista kestoa verrattuna poliisin tekemiin päätöksiin. Tuomioistuimilla on lisäksi oikeudellista asiantuntijuutta arvioida kuinka viranomaisten ja yhteiskunnan intressit sovitetaan yhteen yksilön oikeusturvaintressin kanssa. (Metsäranta 2015.)

Poliisilain (872/2011) ja pakkokeinolain (806/2011) salaisten tiedonhankintakeinojen ilmoittamatta jättäminen tai ilmoituksen lykkääminen epäillylle kuuluvat tuomioistuimen harkintavaltaan. Poliisilain 5 luvun 58 §:n ja pakkokeinolain 10 luvun 60 §:n mukaan ilmoitus saadaan tuomioistuimen päätöksellä jättää kokonaan tekemättä, jos se on välttämätöntä valtion turvallisuuden varmistamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi.

#### 6.5 Julkinen asiamies

Vakituiseen asumiseen tarkoitetun tilan teknisestä kuuntelusta annetun lain (646/2003) myötä julkinen asiamies -instituutio lisättiin takaamaan oikeusturvaa tuomioistuimen lupaharkintamenettelyssä. Asuntokuuntelun on katsottu puuttuvan perinteisiä pakkokeinoja kuten telekuuntelua ja -valvontaa voimakkaammin epäillyn ja muiden kuuntelun kohteiksi joutuvien perusoikeuksiin. Julkisen asiamiehen käyttöönottoa perusteltiin lainvalmistelussa mm. toiminnan yleisellä luotettavuudella ja kuuntelun kohteiksi joutuvien etujen tosiasiallisella turvaamisella. Julkisen asiamiehen osallistumista lupaharkintaan pidettiin tarpeellisena eräänlaisen kaksiasianosaisuuden takia, mikä pakottaa toisaalta lupaa hakevan osapuolen perustelemaan täsmällisemmin hakemuksensa, myös tuomioistuimelta aikaisempaa tarkemman punninnan luvan myöntämisen edellytyksistä. Julkiselle asiamiehelle annetaan käyttöönsä vaatimusta koskevat hakemukset ja selvitykset, joiden pohjalta hän voi esittää kysymyksiä lupaa hakevalle sekä vaatia ehtoja päätökseen otettavaksi. Julkiselle asiamiehelle annettiin samalla valtuus kannella tuomioistuimen päätöksestä. Julkisen asiamiehen on katsottu edesauttavan kuuntelupakkokeinoja koskevan oikeuskäytännön syntymistä ja selkeyttävän siihen liittyviä oikeuskysymyksiä. (Metsäranta 2015, 305-307.)

Julkisen asiamiehen instituution toimivuutta on kuitenkin kritisoitu mm. tiedonsaantioikeuksiin, vastanäytön esittämiseen ja tiedonhankintamenetelmän salassa pysymiseen liittyen. Eri-

tyisinä riskitekijöinä on pidetty niitä tilanteita, joissa julkinen asiamies ei ryhdykään toimeen tiedot saatuaan. Sisäasiainministeriön kertomuksessa poliisin tiedonhankinnasta ja valvonnalta vuodelta 2007 tuotiin esiin kysymys siitä, mikä on järjestelmän tosiasiallinen lisäarvo, kun yhtään asuntokuuntelua ei ollut tuolloin hylätty. (Metsäranta 2015, 306-307.)

Metsärannan (2015) arvion mukaan julkinen asiamies on nykytilanteessa hyvin riippuvainen esitutkintaviranomaisen esittämästä aineistosta, mikä herättää epäilyksiä instituution toimivuudesta oikeusturvan takeena.

Julkinen asiamies on ennen kaikkea edunvalvoja, joka toimii täysin ilman päämiestensä tukea salassapitovelvollisuuden vuoksi (Helminen ym. 2014). Huomionarvoista on, että nykyisessä pakkokeinolaissa on määritelty vastaavanlainen ja sääntelyiltään lähes identtinen instituutio - etsintävaltuutettu (PKL 806/2011, 7-11 §.)

## 6.6 Tietosuojavaltuutettu

Tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta annetun lain (389/1994) 1 §:n 1 momentin mukaan oikeusministeriön yhteydessä on henkilötietolain (523/1999) ja luottotietolain (527/2007) mukaisten asioiden käsittelyä varten tietosuojalautakunta sekä tietosuojavaltuutetun virka. Pykälän 2 momentin mukaan tietosuojavaltuutetun toimistossa työskentelee esittelijöinä toimivia virkamiehiä, tietosuojavaltuutettua avustava ja sijaistava, tietosuojavaltuutetun määräyksestä puhevaltainen toimistopäällikkö sekä muuta henkilökuntaa. Suomen tietosuojavaltuutettuna on 1.11.1997 lähtien toiminut oikeustieteen kandidaatti Reijo Aarnio (Tietosuojavaltuutettu 2014).

Lain (389/1994) 5 §:n (524/1999) mukaan tietosuojavaltuutetun tehtävänä on käsitellä ja ratkaista henkilötietojen ja luottotietojen käsittelyyn liittyvät asiat henkilötietolain ja luottotietolain säädösten mukaisesti ja hoitaa myös muut näiden lakien määräämät tehtävät. Lisäksi tietosuojavaltuutettu seuraa henkilötietojen ja luottotietojen käsittelyn yleistä kehitystä ja tekee tarpeelliseksi katsomiaan aloitteita. Tietosuojavaltuutetun tulee myös huolehtia oman toimialansa tiedottamisesta sekä pitää huolta henkilötietojen käsittelyyn liittyvästä kansainvälisestä yhteistyöstä.

Lain (389/1994) 2 § (524/1999) määrittää tietosuojalautakunnan tehtäväksi käsitellä ja ratkaista ne asiat, jotka henkilötietolaki velvoittaa sen päätettäväksi. Tietosuojalautakunnan tulee lisäksi seurata henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön kehittämistarpeita ja tehdä aloitteita, jotka se katsoo aiheellisiksi. Lain 6 §:n mukaan valtioneuvosto nimittää tietosuojavaltuutetun kerrallaan enintään viiden vuoden määräajaksi. Lain 8 §:n mukaan poliisi on tarpeen vaatiessa velvollinen antamaan tietosuojavaltuutetulle virka-apua tämän tehtävi-

en suorittamiseksi. Lain 9 §:n (628/1999) mukaan tietosuojalautakunta ja tietosuojavaltuutettu voivat luovuttaa rekisterin tekniseen suojaukseen liittyviä tietoja syyttäjälle ja poliisille rikoksen selvittämistä varten.

Tietosuojalautakunnan ja tietosuojavaltuutetun toiminnan sääntelyä tarkentaa lisäksi asetus tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta (432/1994), joka mm. täsmentää tietosuojalautakunnan ja tietosuojavaltuutetun toimistossa tehtäviä virkatoimia, tietosuojalautakunnan kokoonpanoa sekä näiden toimintojen ja henkilöstön rekrytointiin liittyviä kelpoisuusvaatimuksia.

Tiedonhankintalakityöryhmä on kuullut tietosuojavaltuutettua Aarniota tämän toimivaltaan liittyvissä kysymyksissä (Aarnio 2015). Lainsäädäntöhankkeen edetessä hallituksen esityksen tasolle, täytyy tietosuojavaltuutettua jälleen kuulla. Kuulemisvelvoite perustuu henkilötietolain (523/1999) 9 luvun 41 §:ään, jonka mukaan asianomaisen viranomaisen on varattava tietosuojavaltuutetulle tilaisuus tulla kuulluksi valmisteltaessa lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia uudistuksia, jotka koskevat henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojaamista henkilötietojen käsittelyssä. Aarnion (2015) mukaan tietosuojavaltuutetun toimisto on yleisesti ottaen hyvin kiinteästi mukana lainvalmistelutyössä, mistä kertoo yhteensä noin 40 eduskuntakäyntiä vuonna 2014.

## 6.7 Parlamentaarinen valvonta

Eduskunta on keskeisessä asemassa valtionhallinnon ja viranomaisten valvonnassa, joka tapahtuu pääosin käymällä läpi erilaisia toimintakertomuksia ja selontekoja hallinnon eri haaroilta. Tässä parlamentaarisessa valvontatehtävässä noudatetaan perustuslaissa säädettyjä menettelymuotoja. Perustuslain 47 §:n 1 momentin mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Tämä tarkoittaa eduskunnan pyytämien tietojen lisäksi velvollisuutta toimittaa viipymättä sen tarvitsemat tiedot omaaloitteisesti jopa salassa pidettävien asiakirjojen osalta. Valiokunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Valiokunta voi selvityksen johdosta antaa asiasta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle. (Selin 2004.)

Täysistuntokeskustelussa käydään lävitse varsinaiset kertomukset, minkä jälkeen ne lähetetään johonkin erikoisvaliokuntaan yksityiskohtaiseen käsittelyyn. Tämä valiokunta saattaa pyytää asianomaisilta viranomaisilta tarvittavia lisätietoja käsitellessään kertomusta ja muodostaessaan omaa kantaansa käsiteltävässä asiassa. Tämän jälkeen valiokunnan valmisteleva ja eduskunnan hyväksymä mietintö toimintaohjeineen toimitetaan asianmukaiselle viranomaiselle tai hallitukselle. Eduskunta valvoo jälkikäteen joidenkin kertomusten osalta, onko sen

antamia päätöksiä noudatettu. Eduskunnan antamilla ohjeilla ei ole välitöntä oikeudellista velvoittavuutta, mutta käytännössä hallitus noudattaa eduskunnan suosituksia parlamentaarisen järjestelmän toimivuuden edistämiseksi. Perustuslain mukaan eduskunta ei voi puuttua välittömästi hallintotoimintaan. (Selin 2004.) Näiden lausuntojen, mietintöjen, selvitysten ja mm. poliisin toimintaa sivuavien kysymysten voidaan käsityksemme mukaan tulkita luovan perustavanlaatuisia pohjaa tehtävien ja toimivaltuuksien valvonnalle, johon joudutaan ottamaan kantaa kussakin käsittelyssä ja asiayhteydessä.

## 7 Tiedonhankinnan suhde perus- ja ihmisoikeuksiin

Tässä tutkimuksessa on laajasti käsitelty turvallisuusviranomaisten nykyisiä salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksia sekä niihin liittyviä valvontamekanismeja. Nykytilanteen käsittely on keskeisessä asemassa arvioitaessa Suomeen suunnitteilla olevan tiedustelulainsäädännön mahdollisesti mukanaan tuomia toimivaltuuksia, toimivaltaisia viranomaisia sekä toiminnan valvontaa. Tässä ja seuraavassa luvussa jatketaan nykyisten salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksien peilaamista suunnitteilla olevaan tiedustelulainsäädäntöön perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

Suomen poliisin toimivaltuuksia ja tiedonhankintamenetelmiä on lisätty viimeisten vuosikymmenten aikana merkittävästi. Toisaalta toimivaltuuksien lisääntyminen voidaan osittain selittää sillä, että aiemmin avoimet toimivaltuussäännökset on säädelty sittemmin yksityiskohtaisempaan muotoon. Mikäli poliisin toiminnalla voi olla oikeudellisia vaikutuksia henkilöön, tulee sille löytyä toimivaltuussäännös. Kaikissa Pohjoismaissa ei ole näin tiukkaa rajausta, vaan poliisi saa suorittaa tehtäviä, joita ei erikseen ole kielletty. (Haastateltava A 2015.)

Uuden pakkokeinolain esitöissä (HE 222/2010 vp) sanotaan, että perus- ja ihmisoikeusnäkökulma korostuu juuri salaisten pakkokeinojen yhteydessä. Esitöiden mukaan salaisilla pakkokeinoilla puututaan perustuslailla suojattujen perusoikeuksien ydinalueeseen, kuten yksityiselämän, kotirauhan ja luottamuksellisen viestin piiriin. Vaikka perus- ja ihmisoikeuksien taakama suoja joudutaan punnitsemaan rikostorjunnan intressejä vastaan, eivät suoja ja rikostorjunta sulje toisiaan pois. Tällä lainsäätäjällä on tarkoittanut sitä, että estämällä rikoksia ja muita vahingollisia tapahtumia, turvataan samalla myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Poliisilain (872/2011) 1 luvun 2 §:ssä säädetään, että poliisin on kunnioitettava perus- ja ihmisoikeuksia. Pykälän mukaan poliisin on myös toimivaltuuksia käyttäessään valittava se perusteltavissa oleva vaihtoehto, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista. Vaikka perus- ja ihmisoikeudet on uuden poliisilain myötä nostettu ensi kertaa poliisin toimintaa säätelevään lakiin, on näiden periaatteiden katsottu sisältyneen jo aiempiin säännöksiin (Hankilanoja 2014, 93).

Pyrkimyksiä poliisin toimivaltuuksien kuten salaisten tiedonhankintakeinojen lisäämiseen, on perusteltu toimintaympäristön ja rikollisuuden muutoksilla sekä kansainvälisellä kehityksellä, mihin on tuonut omat elementtinsä myös Euroopan unionin puitteissa tehtävä yhteistyö sekä muu kansainvälinen yhteistyö. Järjestäytyneen, ammattimaisen ja muun vakavan rikollisuuden kannalta on katsottu tarpeelliseksi lisätä nimenomaisesti salassa tapahtuvaa tiedonhan-



kintaa, joka on käytännössä ainoa keino torjua, paljastaa ja selvittää piilossa pysyvää rikollisuutta. (Metsäranta 2015,3.)

Toimivaltuuksien lisääntyminen tarkoittaa kuitenkin samanaikaisesti puuttumista yhä syvemmälle yksityiselämän suojaan. Yksilön perustuslain mukaiset perusoikeudet ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaiset ihmisoikeudet asettavat reunaehtoja poliisin keinoille torjua rikoksia. (Metsäranta 2015,3.) Itä-Suomen yliopiston rikos- ja prosessioikeuden professori Matti Tolvanen arvioi poliisin lainsäädännön nykytilaa käsittelevässä kirjoituksessaan, että esitutkinta-, poliisi- ja pakkokeinolakien kokonaisuudistuksessa perus- ja ihmisoikeudet on otettu huomioon ennen kaikkea siten, että poliisin toimivaltuudet on pyritty määrittelemään mahdollisimman tarkasti. Tolvanen korosti kirjoituksessaan myös pakkokeinojen oikeusturvakeinojen, kuten mahdollisuuden saattaa kotietsinnän laillisuus tuomioistuimen ratkaistavaksi sekä erityisen kotietsinnän sääntelyn, merkitystä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseksi. (Poliisin toimintaympäristö: poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2014, 28.)

Poliisilain 2 §:ssä todetaan, että poliisin on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista. Suomessa oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on perustuslain 108 ja 109 §:iin perustuva velvollisuus valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista (Helminen ym. 2014, 51).

Seuraavissa alaluvuissa tarkastelemme keskeisiä vaatimuksia yksilön oikeussuojan kannalta ja pyrimme vertaamaan niitä viranomaisten tiedonhankinnan intresseihin rikollisuuden ja muiden uhkien torjumiseksi.

## 7.1 Perusoikeudet

Suomen perustuslaki (PL, 731/1999) määrittelee valtiojärjestyksen keskeiset peruseriaatteen. PL 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin, samoin kuin kaikessa julkisessa toiminnassa on lakia noudatettava tarkasti.

Julkiselle vallankäytölle on siis määritelty lakisidonnaisuuden vaatimus, mikä tarkoittaa sitä, että viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät eduskuntalain säännösten perusteella. Eduskunnan päätöksillä on näin ollen suuri merkitys siihen, minkälaisia toimivaltuuksia viranomaisilla on suhteessa yksityishenkilöihin ja yksityisiin yhteisöihin. Oikeusvaltion perusoikeussäännösten lähtökohtana on ihmisarvon loukkaamattomuuden sekä yksilön vapauden ja oikeuksien turvaaminen sekä samanaikaisesti yhteiskunnan oikeudenmukaisuuden edistäminen. (Helminen ym. 2014, 47-49.)

Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa toimittamiensa virkatoimien lainmukaisuudesta. Pykälän 3 momentin mukaan jokaisella, jonka oikeuksia on loukattu tai joka on kärsinyt vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia kyseiselle virkamiehelle rangaistusta sekä vahingonkorvausta asianomaiselta taholta sen mukaan kuin laissa on säädetty.

Jos virkamies poikkeaa lainmukaisuudesta, on kyse lähtökohtaisesti virkavelvollisuuden vastaisesta menettelystä, joka saattaa tulla myös rikoslain (39/1889) 40 luvun mukaisesti rangaistavaksi virkarikoksena. (Helminen ym. 2014, 47-48.)

Salaisten tiedonhankintakeinojen kannalta erityisen merkityksellisiin yksilön oikeuksiin kuuluvat perustuslain 10 §:ssä turvatut luottamuksellisen viestin salaisuus, kotirauhan suoja sekä erityisenä perusoikeutena yksityiselämän suoja. Yksityiselämän voidaan käsitteellä mieltää koskevan yleisesti henkilön yksityisen elämänpiirin kokonaisuutta. (Metsäranta 2015, 19.)

#### 7.1.1 Yksityiselämän suoja

Poliisin salaisten tiedonhankintakeinojen ja yksityiselämän suojan suhdetta on tutkinut mm. Tuomas Metsäranta (2015). Metsärannan Turun yliopiston oikeustieteelliselle tiedekunnalle tekemä väitöskirja käsittelee niitä vaatimuksia, joita yksityiselämän suoja osana perusoikeusjärjestelmää asettaa poliisin salaisia tiedonhankintakeinoja koskevalle lainsäätämislle. Metsärannan (2015, 19) mukaan yksityiselämän suojan lähtökohtana toimii yksilön oikeus elää omaa elämäänsä, oikeus solmia vapaasti suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan ilman, että siihen puututaan aiheuttomasti tai mielivaltaisesti viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen toimesta.

Käytännön soveltamistilanteissa saattaa Metsärannan (2015, 20) mukaan ilmetä päällekkäisyyksiä yksityiselämän suojaan ja kotirauhan suojaan puuttumisen osalta, sillä yksityiselämän suoja toimii samanaikaisesti PL 10 §:n laajana yleiskäsitteenä sekä pykälän koko sisällön osalta että suppeana erityisenä perusoikeutena. Tästä johtuen käsite voi useamman oikeuden konkurrenssitilanteissa kattaa myös muiden yksityistä piiriä turvaavien perusoikeuksien peittämättä jääneet aukot, kuten tiedot henkilön sijainnista, minkä kattaa näistä oikeuksista vain yksityiselämän suoja.

#### 7.1.2 Kotirauha

Perustuslain mukainen kotirauhan piiri muodostuu henkilön asunnosta tai tilasta, jota käytetään pysyväisluonteiseen asumiseen. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi hotelli- tai matkustajakoteja tai esimerkiksi ajo- tai kulkuneuvoja, kuten matkailuautoja ja -aluksia, joita käytetään

samalla myös liikkumiseen. Kotirauhan piirin määritelmän laajuus on näin ollen vaikuttanut esimerkiksi rajatarkastuksiin ja niiden toteuttamiseen. (Metsäranta 2015, 40.)

Rikoslaisissa (39/1889) kotirauhan suoja on määritelty laajemmaksi, sillä lain 24 luvun 11 §:n mukaan kotirauhan suojaamia paikkoja ovat asunnot, loma-asunnot ja muut asumiseen tarkoitettut tilat, kuten hotellihuoneet, teltat, asuntovaunut ja asuttavat alukset, sekä asuintalojen porraskäytävät ja asukkaiden yksityisaluetta olevat pihat niihin välittömästi liittyvine rakennuksineen. Näin ollen valtiosääntöoikeudellinen kotirauhan piiri on suppeampi ja keskittyy pidempiaikaiseen asumiseen käytettäviin tiloihin (Metsäranta 2015, 41).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkinnan mukaan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla kattaa myös liikehuoneistot kotirauhan suojaamina paikkoina (Metsäranta 2015, 40). Kotirauhan suojaa koskettaa perustuslain 10 §:n 3 momentin mukainen lakivaraus, jonka perusteella tähän suojaan voidaan välttämättömissä tapauksissa puuttua. Hyväksyttävänä perusteina toimivat perusoikeuden turvaaminen sekä rikosten selvittäminen.

### 7.1.3 Luottamuksellisen viestin salaisuus

Perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvataan luottamuksellisen viestin salaisuus teknologianeutraalisti, eli viestintävälineestä riippumattomasti. Säännöksen tarkoituksena on turvata mm. viestien ja puheluiden sisältö, viestinnän osapuolet ja teleyhtiöiden tunnistamistiedot oikeudettomalta puuttumiselta, kuten puheluiden ja viestien kuuntelemiselta ja tallentamiselta. Kuuloetäisyydellä käytävän tavallisen keskustelun kuuntelu ilman teknisiä apuvälineitä on sallittua. (Metsäranta 2015, 21.)

Luottamuksellisen viestin salaisuutta koskee perustuslain 10 §:n 3 momentin mukainen lakivaraus, jossa salaisuutta voidaan rajoittaa välttämättömissä yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana (Metsäranta 2015, 21). Lainsäätäjän tulkinnan mukaan yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantaviin rikoksiin kuuluvat esimerkiksi maan- ja valtionpetosrikokset, huumausainerikokset ja törkeät väkivaltarikokset (HE 309/1993 vp).

Suunnitteilla olevan tiedustelulainsäädännön osalta keskustelua on herättänyt mm. verkossa liikkuvien viestien sisältöjen mahdollinen paljastuminen tiedusteluviranomaiselle. Tietosuojavaltuutettu Aarnio (2015) ihmettelee perustuslakivaliokunnan tekemää linjausta perusoikeuksien ytimestä ja reuna-alueesta. Sähköisen viestinnän osalta se tarkoittaa sitä, että viestin sisältö on ydintä ja teletunnistetiedot sijoittuvat reuna-alueelle. Aarnion mukaan tällainen raja on ongelmallinen, sillä sekä viestin sisältö että metatiedot voivat sisältää luottamuk-

sellisia tietoja, eikä niiden erottelu siksi vastaa nykyistä teknologista kehitystä. Aarnion mukaan perusoikeuksia ei pitäisi pilkkoa.

Tiedonhankintalakitöryhmän (2015, 50) ehdottamassa tietoliikennetiedustelussa olisi kyse siitä, että tiedusteluviranomainen hankkisi kansallisen turvallisuuden intresseihin perustuen tietoa myös tietoliikenteen sisällöstä. Tällöin viranomainen siis kajoaisi perusoikeuksien ns. ydinalueeseen. Tietoliikennetiedustelu voisi yleisesti kohdistua valtion rajat ylittävään tietoliikenteeseen, mikä jo itsessään näyttäisi tukevan tämän tutkimuksen muita havaintoja siitä, että sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden määritelmät ovat nivoutuneet lähemmäs toisiaan. Tiedonhankintalakitöryhmän mukaan tällaisen tiedustelutoiminnan toteuttaminen käytännössä edellyttää sitä, että tiedusteluviranomainen pääsee kytkeytymään tietoliikennekaapeleiden liityntäpisteisiin. Työryhmän mukaan tiedustelutiedon hankintaa suunnataan tyypillisesti siten, että tietoa etsitään automatisoiduilla hakuehdoilla. Työryhmän omankin arvioin mukaan tietoliikennetiedustelulla rajoitettaisiin luottamuksellisen viestin suojaa, jolloin lainsäädännön kehittämistä harkittaessa täytyy huomioida Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset sekä Suomen perustuslain vaatimukset.

Tietosuojavaltuutettu Aarnion mukaan viestinnän luottamuksellisuudesta säädettäessä taustalla ovat perustuslain 10 §:n sekä 22 §:n säädökset siitä, että kaiken viranomaistoiminnan tulee perustua lakiin ja toimivallat pitää säätää tarkkarajaisesti. Viestinnän luottamuksellisuuden kytkeytyvät henkilötietojen suoja, itsemääräämisoikeus ja sananvapaus. Aarnion mukaan tiedustelulainsäädäntö on perustuslainsuojan kannalta ongelmallinen, mutta erityisen ongelmallisen siitä tekee perustuslain 10 §:n 1momentti, joka takaa jokaiselle kunnian, kotirauhan ja yksityisyyden suojan. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla, mutta suojasta ei voida tinkiä esimerkiksi yleisen turvallisuuden tai terrorismin torjunnan vuoksi. Tämänkin vuoksi lakihanke on Aarnion mukaan ehdottoman välttämätöntä viedä perustuslakivaliokuntaan, joka todennäköisesti tulee toteamaan, että laki olisi sellaisenaan perustuslain vastainen, ja edellyttäisi siis perustuslain säätämisyjärjestystä. (Aarnio 2015.)

Sisäministeriön hallinnonalan juridisen asiantuntijan mukaan tietoliikennetiedustelussa olisi kyse ensisijaisesti tunnistamistietojen hankkimisesta, ei lähtökohtaisesti viestin sisällöstä. Asiantuntijan mukaan on kuitenkin selvää, että tiedustelulainsäädännön osalta jouduttaisiin tasapainoilemaan erilaisten oikeuksien välillä, ja että huomio kiinnittyy erityisesti perustuslain sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määrittelemiin perusoikeuksiin. (Haastateltava A 2015.)

## 7.2 Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja yksityiselämän suoja

Toisen maailmansodan myötä ilmenneet ja myös sitä edeltäneet tiettyjen kansanryhmien ja toisinajattelijoiden vainot ja näihin ryhmiin ja yksilöihin kohdistuneet julmuudet toimivat impulssina ihmisoikeuksien turvaamiselle yleismaailmallisilla, kansainvälisillä sopimuksilla. Tämä ns. ihmisoikeusoppi perustuu inhimillisyyttä ja ihmisarvoa korostavalle oikeusajattelulle, jonka mukaan jokaiselle ihmiselle tulee luonnostaan kuulua tietyt perustavaa laatua olevat oikeudet. Tämän ideologian myötä syntyneet ihmisoikeussopimukset ovat kuitenkin poliittisen päätöksenteon tuloksia eli kompromisseja. Ne kattavat vain ne ihmisoikeudet, joista sopijavaltioiden hallitukset ovat löytäneet yksimielisyyden. Jotkin sopimukset sisältävät lisäksi erillisiä vapaaehtoisia lisäpöytäkirjoja, jotka eivät velvoita sopimusvaltioita. (Helminen ym. 2014, 54.) Koska Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset ovat monin paikoin melko yleisluontoisia, ja kyseessä on myös kokonaisuudessaan yleissopimus, tulee sen tulkinnassa noudattaa kansainvälisoikeudellisten sopimusten periaatteita. Nämä periaatteet pohjautuvat Wienin yleissopimukseen. (Pellonpää 2005, 209.)

Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset asettavat rajoituksia ja vaatimuksia viranomaisten toiminnalle yksityiselämän suojaan kohdistuen. Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisyhteiskuntaoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976), ns. KP-sopimus sekä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien suojaamiseksi), ovat näistä merkittävimmät, ja ne on myös saatettu Suomessa voimaan eduskuntalain tasoisina säädöksinä. Suomi liittyi KP-sopimukseen vuonna 1976, jolloin oikeusoppineetkin pitivät sitä lähinnä julistuksenomaisena periaatesopimuksena, eikä sillä katsottu olevan käytännön liittymäpintaa Suomen sisäiseen oikeuselämään. Ihmisoikeusajattelun ns. läpimurto voidaan katsoa tapahtuneen vasta vuonna 1990, kun Suomi liittyi Euroopan ihmisoikeussopimukseen. (Helminen ym. 2014, 58; Tiedonhankintalakitryhmä 2015, 51.)

YK:n yleissopimuksen 17 artiklan mukaan kenenkään yksityiselämään, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa mielivaltaisesti tai laittomasti puuttua. Kenenkään kunniaa tai mainetta ei myöskään saa loukata eikä suorittaa hänen kunniaansa ja mainettaan loukkaavia hyökkäyksiä. Samoin jokaisella on oikeus lain suojaan tällaista puuttumista tai hyökkäyksiä vastaan.

Huomioitavaa on, että artiklassa mainittu kielto koskee mielivaltaista ja laitonta oikeuksiin puuttumista. Sopimusvaltiot ovatkin kansallisessa lainsäädännössään säätäneet niistä tilanteista ja keinoista, joita ne voivat rikostorjuntatarkoituksessa käyttää. Sopimuksen täytäntöpanoa valvoo YK:n ihmisoikeuskomitea, joka on tulkinnut, että kansallisen lainsäädännön tulisi olla sopimuksen määräysten ja tavoitteiden mukaista, mitä edistää yksityiskohtainen sääntely puuttumistilanteista. Päätös, jolla puututaan yksityisyyden suojaan, tulee voida teh-

dä aina tapauskohtaisesti ja lainvoimaisen viranomaisen toimesta. Yksityisyyden suojan piirittä kerättyjen tietojen on myös oltava yhteiskunnan etujen kannalta välttämättömiä. (Tiedonhankintalakyöryhmä 2015, 51.)

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 8 artiklan mukaan "jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi." Näin ollen salaisilla tiedonhankintakeinoilla puututaan 8 artiklan suojaamiin yksilön oikeuksiin (Metsäranta 2015, 24).

### 7.3 EU-oikeus, Euroopan ihmisoikeussopimus ja yksityiselämän suoja

Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2010/C 83/02) 7 artiklan mukaan "jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan". Vertaessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kohtaa tähän perusoikeuskirjan artiklaan, voidaan todeta niiden samankaltainen sisältö, EIS:n tarkentaessa perusoikeusasiakirjan sanamuotoa siten, että jokaisella on oikeus nauttia myös kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta (EIS 8.1). Tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei yksityiselämään voitaisi puuttua. Artiklan 2 kohta asettaa yksityiselämään puuttumiselle kolme ehtoa: 1) kansallisen lain niin sallies- sa, 2) demokraattisen yhteiskunnan niin edellyttäessä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai valtion taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi tai 3) rikollisuuden estämiseksi, terveyden, moraalin tai muiden ihmisten oikeuksien ja vapauksien suojaamiseksi ja turvaamiseksi (EIS 8.2).

EU-tasoinen sääntely ja toiminta rikosoikeuden alalla on lisääntynyt jatkuvasti mm. puitesopimusten ja direktiivien edellyttäessä jäsenmailta esimerkiksi terrorismin ja rikollisjärjestöjen toiminnan kriminalisointia. Europol ja Eurojust toimivat hyvinä esimerkkeinä EU:n rikos- torjuntaorganisaatioista, joiden toimintaa nämä perusoikeuskirjat koskettavat EU-eliminä. Esimerkkinä käytännön toiminnasta, jota sovelletaan myös Suomessa perusoikeuskirjan säännösten perusteella, on eurooppalaiseen pidätysmääräykseen perustuva luovutusmenettely. (Helminen ym. 2014, 51-52.)

Nämä perusoikeuskirjan määräykset koskevat 51 artiklan mukaan jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Suomessa ei ole tällaisia Euroopan unionin oikeuden instrumentteja, joita viranomaiset joutuisivat soveltamaan salaisten tiedonhankintakeinojen alueella. (Metsäranta 2015, 25.)

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (2012/C 326/01) 276 artiklan mukaan Euroopan unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tutkia jäsenvaltion poliisiviranomaisen tai muiden lainvalvontaviranomaisten toteuttamien toimien pätevyyttä tai oikeasuhteisuutta taikka antaa ratkaisua niistä suoritetuista velvollisuuksista, joita jäsenvaltioilla on laillisesti mahdollisuus suorittaa yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi. (Metsäranta 2015, 25-26.)

EU:n perusoikeuskirjan takaamia oikeuksia rikoksen esitutkinnassa ovat mm. oikeus puolustukseen, syyttömyysolettama sekä kahdesti rankaisemisen kielto (ne bis in idem) koko EU:n alueella. Muilta osin perusoikeuskirja ei merkittävästi lisää Suomessa jo voimassa olevia perusoikeuksia. (Helminen ym. 2014, 52-53.)

#### 7.4 Tiedonhankinnan intressit

Salaisten tiedonhankintakeinojen sääntely perustuu ajatukselle, jossa niiden käyttö rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi on eroteltu tarkasti toisistaan. Rikoskokonaisuuksien osalta tämä erottelu ei kuitenkaan välttämättä ole aina niin selkeää, sillä ne saattavat sisältää samanaikaisesti kaikkia näitä elementtejä riippuen yksittäisistä tapahtumista kokonaisuuteen liittyen. Lisäksi oman haasteensa tähän tuovat joidenkin rikosten valmistelun ja yrityksen kriminalisointi. (Metsäranta 2015, 51.)

Hankilanojan (2014, 138-139) mukaan valtiolliset turvallisuusintressit salaisessa tiedonhankinnassa asettavat erityisen suuren haasteen yksityisyyden suojan toteutumiselle. Metsärannan (2015) mukaan erityisesti rikosten estäminen ulottuu syvimmälle perus- ja ihmisoikeuksiin, sillä sen osalta varsinaista rikosta ei ole vielä tapahtunut, vaan henkilön voidaan havaintojen tai muuten saatujen tietojen perusteella perustellusti olettaa syyllistyvän yksilöityyn rikokseen, sen valmisteluun tai yritykseen.

Salaisten tiedonhankintakeinojen avulla saatetaan ennalta estävässä tarkoituksessa valvoa yksilöä ilman, että tämä on edes syyllistymässä varsinaisesti laittomaan tekoon. Tästä syystä ennen kaikkea rikosten estämisen osalta on kyse herkästä suhteesta perus- ja ihmisoikeuksiin nähden, joten edellytykset on syytä säännellä tarkasti ja toimivaltuuksia käytettävä harkiten. Toimivaltuuksien käyttö rikoksen estämiseksi edellyttää riittävän konkreettista vaaraa rikoksen toteutumisesta. Tämän vaatimuksen pohjana toimii mm. perustuslain 10 §:n 3 momentin mukainen välttämättömyysvaatimus, poliisilain 5 luvun 1 §:ssä mainittu perusteltu rikosepäily sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö, jossa mm. tapauksessa *McLeod v. Yhdistynyt Kuningaskunta* todettiin sopimusrikkomus poliisin mennessä asuntoon liian vähäisen epäjärjestyksen ja rikoksen vaaran takia. (Metsäranta 2015, 52-53.)

Tällaisen välttämättömyysvaatimuksen voitaneen katsoa muodostuvan keskeiseksi myös suunnitteilla olevan tiedustelulainsäädännön osalta, sillä lainsäädännöllä pyritään säätämään salaisesta tiedonhankinnasta vailla yhteyttä rikosepäilyyn, mikä voi olla omiaan vaarantamaan ihmisten yksityisyyden suojaan kuuluvia oikeuksia.

Valtiosääntöoikeuden professori, OTT Tuomas Ojanen on tarkastellut terroristiprofilointia Euroopan unionissa perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Vaikka terrorismin vastainen sota on saanut tosiasiaissa kansainvälisesti hyvinkin ongelmallisia muotoja ja piirteitä, ei terroristiprofilointi tiettyjen automaattisten tietokantahakujen perusteella ihmismassasta ole Ojasen havaintojen mukaan kiellettyä, kunhan perus- ja ihmisoikeuksista juontuvat vaatimukset tosiasiallisesti täyttyvät. Tämä tarkoittaa sitä, että profiloinnilla on hyväksyttävä tarkoitusperä ja siinä käytettävien kriteerien ja menetelmien on oltava oikeasuhtaisia ja välttämättömiä tavoiteltavaan tarkoitukseen nähden. Lisäksi keskeisenä vaatimuksena on, että menettelystä on säädetty riittävän täsmällisesti ja tarkkasanaisesti laissa. (Nuotio & Malkki 2010, 142.) Tätä samaa ajattelutapaa voitaneen käyttää myös ei-rikosperusteiseen tiedusteluun ja sen vaatimuksiin perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta.

Tiedustelulainsäädännön mahdollistamia laajempia tiedonhankinnan toimivaltuuksia pyritään todennäköisesti kompensoimaan kattavalla valvonnalla, sillä tiedonhankintalakityöryhmä on esittänyt riippumattoman valvontajärjestelmän perustamista tietoliikennetiedustelua ja ulkomaantiedustelua varten. Tietoliikennetiedusteluun myös yhdistettäisi riippumaton lupamennettely. (Tiedonhankintalakityöryhmä 2015, 1.)

Rikoksen estämisellä pyritään ennakolta estämään mahdollinen rikos ja paljastamisen lähtökohtana puolestaan toimii oletus, että rikos on jo tapahtunut. Perusteet tiedonhankinnalle eivät siis näin ollen ole yhtä konkreettiset, kuin selvitetessä jo tapahtunutta rikosta. Kyse on pikemminkin tulevaisuuteen liittyvästä arvioinnista ja spekuloinnista rikoksen tapahtumisesta. Todisteiden esittäminen on tällöin vaikeampaa ja erehdyksen sekä mielivallan vaara jonkin verran suurempi verrattuna rikoksen selvittämisessä käytettävään tiedonhankintaan. Alhaisemmat edellytykset toimivaltuuksien käytölle asettavat vaatimuksia päätöksenteon harkinnanvaraisuudelle. Tästä syystä on tärkeää, että tätä harkinnanvaraisuutta päätöksissä käyttävät osittain ulkopuoliset tahot ja omavaltaisia päätöksiä varten on asetettu riittävän tehokkaat valvontajärjestelyt. (Metsäranta 2015, 60-61.)

Salaisten tiedonhankintakeinojen hyödyntäminen mm. rikosten estämiseksi vaikuttaa intressien valossa olevan lähellä sitä, mihin suunnitteilla olevan tiedustelulainsäädännön toimivaltuuksilla pyrittäisiin kaikkein vakavimpien uhkien ennakoinnissa. Kysymys siitä, milloin uhkien ennakoinnista tai spekuloinnista siirryttäisiin rikosten estämiseen, on myös tiedonhankintalakityöryhmän mukaan aiheellinen, ja tiedustelulainsäädännön hyödyntämistä estämistarkoituk-



seen tulee pohtia lakihankkeen jatkotyöskentelyssä (Tiedonhankintalakityöryhmä 2015, 63). Estämisintressi voi käsityksemme mukaan olla lähellä rikostorjunnan tarkoitusperiä, joten pohdinta ennakoinnin ja estämisen eroista liittyy myös tiedustelun ja rikostorjunnan välisen suhteen arviointiin. Aihetta käsitellään tarkemmin tämän tutkimuksen johtopäätöksissä.

Salaisten tiedonhankintakeinojen intressit rikosten estämisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä muodostuvat useiden eri osatekijöiden summasta, ja ne arvioidaan tapaus- ja tilannekohtaisesti, eikä niitä voida rinnastaa keskenään. Taustalla vaikuttavat tekijät koostuvat pääosin samoista osatekijöistä; rikoksen vakavuudesta, luonteesta ja todennäköisyydestä sekä siitä, mikä merkitys tiedonhankinnasta oletettavasti saatavilla tiedoilla on kyseisen jutun kannalta. Luonnollisesti rikoksen törkeysaste ja vaikuttavuus yhteiskunnallisesti vaikuttavat sen estämisintressiin, paljastamisintressiin ja selvittämisintressiin. Rikoksen vakavuuden lisäksi huomiota tulee kiinnittää myös sen konkreettiseen vakavuusasteeseen, kuten välittömään vaikutukseen esim. terrorismirikoksissa. Tiedonhankintakeinojen perusteina voivat olla mm. taloudelliset intressit, henki ja terveys, huumausainerikollisuus, ympäristörikokset sekä esim. maanpetosrikokset. Myös rikosten kohteilla, kuten valtiolla, yhteiskuntajärjestyksellä ja rikosten uhreilla on omat intressitekijänsä painoarvoa punnittaessa. Nämä taustalta löytyvät seikat muodostavat intressit viranomaisten tiedonhankinnan ja yksilön perus- ja ihmisoikeuksien välillä. Minkälaiset ja kuinka painavat intressit kulloinkin ovat kyseessä, vaikuttavat tiedonhankinnan toimivaltuuksien käyttöön ja yksilön oikeuksien rajoittamiseen. (Metsäranta 2015, 61-63.)

Metsäranta on tutkimuksessaan (2015, 64) selkiyttänyt tekijöitä intressien painoarvon punnitsemiseksi:

”Rikosten estämisintressin voimakkuuteen vaikuttavat tekijät

1. Rikoksen vakavuus
2. Rikoksen luonne
3. Todennäköisyys, jolla henkilö syyllistyy rikokseen

Rikosten paljastamisintressin voimakkuuteen vaikuttavat tekijät

1. Rikoksen vakavuus
2. Rikoksen luonne
3. Todennäköisyys siitä, että rikos on tehty

Rikosten selvittämisintressin voimakkuuteen vaikuttavat tekijät

1. Rikoksen vakavuus
2. Rikoksen luonne
3. Todennäköisyys siitä, että rikos on tehty
4. Merkitys, joka oletettavasti saatavilla tiedolla olisi todisteena.”

Salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä harkittaessa on tilanteesta riippuen punnittava monenlaisia intressejä. Lainsäätämässä ja lain tulkitsemisessä on siten arvioitava yksityiselämän intressien ja rikosten estämisen, paljastamisen ja selvittämisen intressien painoarvojen välillä. Tiedonhankintakeinot itsessään määrittävät toimenpiteiden voimakkuuden suhteessa perus- ja ihmisoikeuksiin. Yksilön oikeuksien toteutumiseksi joudutaan samanaikaisesti huolehtimaan turvallisuuden toteutumisesta yhteiskunnassa. (Metsäranta 2015, 64.) Tiedustelulainsäädännön osalta intressivertailu tulisi olemaan ilmeisen korostuneessa asemassa rikosdonnaisuuden puutteesta johtuen.

#### 7.5 Tiedustelulainsäädännön suhde perus- ja ihmisoikeuksiin

Tiedustelulainsäädäntö tulisi suurella todennäköisyydellä tarkoittamaan toimivaltuuksia myös muille viranomaisille kuin poliisille. Sisältönsä puolesta nämä toimivaltuudet olisivat samankaltaisia salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen kanssa, mutta niihin liittyvä termistö olisi syytä poiketa näistä menetelmistä tilanteen selkiyttämiseksi lakien välillä. (Haastateltava A 2015.)

Suomen perustuslain 10 §:ssä säädetään yksityiselämän suojasta seuraavasti:

*”Jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Lailla voidaan säätää lisäksi välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.”*

Rikoksen tutkiminen mahdollistaa esimerkiksi poliisilain mukaisen telekuuntelun, joka rajoittaa yksityisen viestin salaisuutta. Viranomaisilla ei kuitenkaan ole perustuslain mukaan toimivaltaa poiketa yksityisen viestin luottamuksellisuudesta hankkiakseen tietoa kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä uhkista, jollei uhkaan liity rikosta. Perustuslaissa ei ole huomioitu lainkaan kansallisen turvallisuuden perustetta. (Haastateltava A 2015.)

Juridinen asiantuntija painottaa, että liki jokaisen Euroopan maan perustuslaissa yksityisyydestä voidaan välttämättömissä tapauksissa poiketa myös kansallisen turvallisuuden vuoksi. Tämä peruste on mainittu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Suomessa tietoliikennetiedustelu edellyttäisi siksi perustuslain muuttamista. (Haastateltava A 2015.)

Otettaessa huomioon perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määrittelemät erilaiset ihmis- ja perusoikeudet, jouduttaisiin Suomessa tiedustelulainsäädännön osalta tasapainoilemaan erityyppisten oikeuksien välillä. Puuttuessaan yksityisyyteen ja viestinnän luotettavuudelle suojaan, olisi suomalainen tiedusteluviranomainen samanaikaisesti myös suojaamassa suomalaisten ihmis- ja perusoikeuksien loukkaamattomuutta, kuten elämää, henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta, jotka turvataan perustuslain 7 §:ssä. (Haastateltava A 2015.)

Perustuslain 22 §:ssä todetaan, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tätä tiedustelulain mukaista toimintaa suorittaisivat virkamiehet virkakavastuulla, täsmällisen lainsäädännön nojalla, jolloin toimivaltuuksien ylittäminen tarkoittaisi virkakavastuun rikkomista ja rikosoikeudellista vastuuta. (Haastateltava A 2015.)

Perustuslain 23 §:n mukaan perustuslakiin voidaan tehdä tilapäisiä poikkeuksia tilanteissa, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet. Käytännössä nämä perusteet tilapäisille poikkeuksille koskevat siis ainoastaan sotilaallisia uhkia tai poikkeusoloja, eivät siviililuontoisia uhkia.

Puhuttaessa suojelupoliisin toimialasta, on sen tehtävä poliisin hallintolaissa määriteltynä torjua hankkeita ja rikoksia, jotka mm. vaarantavat valtio- ja yhteiskuntajärjestystä. Hanke-termi on poliisin toimivaltuuksien kannalta ongelmallinen, sillä nimenomaisia hanketorjuntavaltuuksia ei ole kirjattuna mihinkään lakiin. Juridisen asiantuntijan mukaan mahdollisuudet tiedustella ja profiloita hankkeita oma-aloitteisesti ovat hyvin heikot, sillä poliisin toimivaltuudet on sidottu rikoksen käsitteeseen. Poliisi voi suorittaa yleisvalvontaa, kuten järjestyspoliisi tekee partioidessaan kaduilla. Tällainen valvonta ei kuitenkaan voi kohdistua tiettyyn henkilöön, reaali maailmassa tai internetissä, sillä se edellyttäisi rikosperustetta. (Haastateltava A 2015.)

Myös internetissä suoritettava tiedustelu on nykyisellään sidottu rikoksen estämiseen ja selvittämiseen. Kyberasiantuntijoiden mukaan internetissä tehtävä tiedonhankinta potentiaalisen rikosentekijän profiloimiseksi esimerkiksi kansallista turvallisuutta tai yhteiskuntajärjestystä uhkaavissa tilanteissa edellyttää nyt vihjettä tai vastaava lähtötietoa, joka viittaa mahdolliseen rikokseen tai rikosentekijään. Tiedustelulainsäädäntö voisi tuoda tällaisen seulontamahdollisuuden ilman rikokseen viittaavan lähtötiedon tarvetta. (Haastattelu B 2015.)

Tiedustelulakien mukaisia toimivaltuuksia käyttävien viranomaisten tarkoituksena olisi ensisijaisesti hankkia tietoa uhkista, jotka kohdistuvat Suomeen ja sen etuihin sekä suomalaisiin. Tänä päivänä monet ulkomaiset toimijat liikkuvat Suomen tietoverkoissa, eivätkä vähääkään välitä suomalaisten perus- ja ihmisoikeuksista. Juridisen asiantuntijan mukaan suomalaisten on syytä olla huolestuneempia nykyisestä sääntelemättömästä tilasta kuin mahdollisesta tulevasta tiedustelulainsäädännöstä. Suomeen kaavailtu tiedustelu ei asiantuntijan mukaan myöskään ole poikkeuksellista toimintaa kansainvälisessä mittakaavassa. Tiedustelua tehdään maissa, joissa ihmis- ja perusoikeudet ovat erittäin hyvällä tasolla, kuten Saksassa ja Ruotsissa. Se, ettei Suomessa ole säädöksiä tiedustelusta, on poikkeuksellista. (Haastateltava A 2015.)

Suunnitteilla olevan tiedustelulainsäädännön suhteen on hyvä muistaa, että sen luomat toimivaltuudet olisivat hyvin laajat ja nykyisiin salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksiin suhteutettuna epämääräisemmät, mikäli tiedustelua ei kytkettäisi yksilöityihin lainvastaisiin tekoihin. Tiedustelutoimivaltuudet ulottuisivat sellaisille alueille, joille ei nykyään edes vakavan rikoksen estämiseksi ole mahdollista päästä salaisten tiedonhankintakeinojen puitteissa. Tämä pätee mm. Suomen rajat ylittävään tietoliikennetiedusteluun sekä ulkomaan henkilö- ja tietojärjestelmätiedusteluun. Näin ollen tiedustelulainsäädännön myötä viranomaisella voisi olla ilman rikosepäilyä mahdollisuus sellaiseen perus- ja ihmisoikeuksien suojaan puuttumiseen, joka nykyään on mahdotonta. Rikoksen sijaan tiedonhankintaa voitaisiin perustella esim. kansallista turvallisuutta uhkaavalla hankkeella. Siksi olisikin tärkeää luoda selkeä juridinen silta tiedustelun ja rikostorjunnan välille, tai laintasoisesti määritellä ne perusteet, joilla tiedustelun katsottaisi olevan rikostorjunnasta irrallista viranomaistoimintaa. Yhtä lailla tärkeää on toki huomioida se, että mikäli tiedustelun toivotaan tuovan laajemmat mahdollisuudet ennalta ehkäistä potentiaalisia uhkia siten, että jo mahdollisiin uhkiin johtavia skenaarioita voidaan tiedonhankinnan avulla arvioida, ei liian tarkkarajainen uhkien ja hankkeiden määrittely välttämättä enää palvele alkuperäistä tarkoitusta.

Pohdittaessa tiedustelun kohdentamista hankkeisiin, ilmiöihin, ryhmiin tai henkilöihin, on syytä pohtia asiaa myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Perustuslain 2 luvun 6 §:ssä säädetään yhdenvertaisuudesta seuraavasti:

"Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrätessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään."

Yhdenvertaisuusnäkökulmat voivat tulla ajankohtaiseksi esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa tiedustelua haluttaisi kohdistaa tietyn etnisen, aatteellisen, poliittisen tai uskonnollisen ryhmän seurantaan. Kysymys ei ole yksinkertainen eikä vastaus todennäköisesti yksiselitteinen, mutta tämän teeman voi odottaa nousevan keskustelunaiheeksi viimeistään siinä vaiheessa, kun tiedustelun suuntaamisen ja rajaamisen kriteerejä aletaan määritellä lain tai aseuksen tasolla.

Lokakuussa 2015 käynnistyneet tiedustelulainsäädäntöhankkeet ovat erottamattomasti sidottuja vaatimuksiin perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta. Muuttuneeseen turvallisuusympäristöön vastaaminen näyttäisi edellyttävän uusia salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksia, joiden säätämisessä liikutaan hyvin lähellä perustuslailla sekä kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla suojattuja perus- ja ihmisoikeuksia. Tämän vuoksi hallitus päätti perustaa siviili- ja sotilastiedustelulakihankkeiden rinnalle oikeusministeriön johtaman perustuslakihankkeen. Oikeusministeriön asettaman työryhmän on määrä selvittää mahdollisuuksia poiketa perustuslailla säädetystä kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin suojasta. Nykyisellään tästä suojasta voidaan poiketa vain eräiden vakavien rikosten tutkinnassa, henkilön ollessa vapautensa menettäneenä tai oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa. Tiedustelulainsäädäntöhankkeen yhtenä merkittävimpänä tavoitteena lienee saada kansallisen turvallisuuden määritelmä osaksi niitä poikkeuksia, joilla luottamuksellisen viestin suojasta voitaisiin poiketa. (Valtioneuvosto 2015b.) Käytännössä tämä mahdollistaisi mm. telekuuntelun ilman rikosperustetta. Salaisen tiedustelun perusteena olisi tällöin kansallista turvallisuutta uhkaava vakava hanke tai muu sellainen uhka, joka ei ainakaan vielä täyttäisi minkään rikoksen tunnusmerkistöä.

## 8 Tiedustelun kansainvälisestä sääntelystä

## 8.1 Pohjoismaat: vertaileva oikeuskatsaus

Luvuissa 3.1.1 ja 3.2 käsiteltiin turvallisuuspoliisina toimivan suojelupoliisin ja puolustusvoimien tehtäviä ja toimivaltuuksia. Vertailevaa pohjaa tutkimukseen haettiin muista Pohjoismaista, joissa yhteiskunnan rakenteen arvioitiin olevan pääpiirteittäin samankaltainen. Pohjoismaiden väliselle yhteistyölle ja yhteistoiminnalle löytyy myös valmiita rakenteita niin puolustus- kuin muussa viranomaistoiminnassa.

	RUOTSI	NORJA	TANSKA
Laki	Laki sotilastiedustelusta, aseetus ja erityislait	Laki tiedustelupalvelusta, asetukset	Laki Puolustusvoimien tiedustelupalvelusta
Ministeriö	Puolustusministeriö	Puolustusministeriö	Puolustusministeriön alainen siviiliviranomainen
Ohjaus	Hallitus päättää yleisestä kohdentamisesta	Puolustusministeriö, tehtävät puolustusvoimien päällikön kautta	Hallitus, Puolustusministeriö, puolustusministeri
Tiedustelu	Puolustusvoimat MUST	Norjan tiedustelupalvelu NIS	Puolustusvoimien tiedustelupalvelu FE
	PV:n radiolaitos FRA		
	PV:n materiaalilaitos		
	Kokonaismaanpuolustuksen tutkimusinstituutti		
Tarkoitus	Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tuki ja Ruotsiin kohdistuvien ulkoisten uhkien kartoitus. Toiminnalla tuetaan myös Ruotsin osallistumista kansainväliseen turvallisuusyhteistyöhön.	Ehkäistä uhkia ja luoda kestävä pohja ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevalle päätöksenteolle. Kansallisten intressien, mm. kriisinhallinnan ja sotilasoperaatioiden turvaaminen sekä kansainvälisen terrorismin torjunta.	Kansallinen tietoturva- ja turvallisuusviranomainen. Luoda tiedustelullinen perusta Tanskan ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikalle, auttaa ehkäisemään ja torjumaan Tanskaan ja Tanskan etuihin kohdistuvia uhkia.
Tehtävä	Hankkia, työstää ja analysoida tietoa	Hankkia, työstää ja analysoida tietoa	Kerätä, työstää ja analysoida ulkomaisia suhteita koskevia tietoja
Raportointi	Toimeksiantaja sekä mahdolliset muut tahot, josta tiedot koskevat	Hallitus, asianomaiset ministeriöt. Raportointivelvollisuus puolustusministeriölle	Puolustusministeriö

Taulukko 1: Pohjoismaiden vertailu (muokattu tiedonhankintalakyryryhmän mietinnöstä 2015.)

Pohjoismaissa tiedustelutoimintaa harjoittavat puolustusministeriön alaiset virastot (taulukko 1), joiden tarkoituksena on maiden ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tukeminen sekä maihin kohdistuvien uhkien ehkäiseminen. Kaikissa näissä maissa tiedustelun yleisestä kohdentamisesta ja tarpeista määrää hallitus, jonka antamat suuntaviivat ohjaavat tiedustelun prioriteettien määrittelyä.

	RUOTSI	NORJA	TANSKA
Toimivaltuudet	Tekninen tiedustelu, henkilö-tiedustelu, avoimet ja muut lähteet	Tiedonhankintamenetelmiä ei ole säädetty	Saa kerätä ja hankkia tietoa, joilla voi olla merkitystä sen tiedustelutoiminnalle
Rajoitukset	Tiedustelu saa koskea vain ulkomaisia olosuhteita. Ei voi ottaa hoitaakseen sellaisia tehtäviä, jotka lain tai muiden säännösten mukaan kuuluvat poliisin, turvallisuuspoliisin tai muiden lainvalvintaviranomaisten rikostorjuntatai estämistoimivaltaan	Ei saa Norjan alueella valvoa eikä salassa kerätä tietoa norjalaisista luonnollisista tai juridisista henkilöistä, poikkeuksena laitton tiedustelutoiminta vieraan valtion puolesta Norjassa, joka tapahtuu poliisin turvallisuuspalvelun välityksellä tai hyväksymänä	Saa kerätä ulkomailla tietoja myös Tanskan kansalaisista ja tanskalaisista oikeushenkilöistä sekä maassa oleskelevista ulkomaalaisista

Taulukko 2: Pohjoismainen vertailu (muokattu tiedonhankintalakyöryhmän mietinnöstä 2015.)

Tiedustelutoiminnan toimivaltuuksia vertailtaessa (taulukko 2) voidaan havaita, ettei Norjassa ja Tanskassa ole eritelty lainkaan niitä tiedonhankintamenetelmiä, joita maat voivat tiedustelutoiminnassaan käyttää. Suomen osalta avoimista toimivaltuuksista puhuttaessa on kuitenkin syytä olla tarkkana, sillä kyse saattaa olla legaliteettiperiaatteen vastaisesta toiminnasta (vrt. Hankilanoja 2014, 70.)

Käytännössä tiedustelun tiedonhankintamenetelmät vastaavat vertailumaasta riippumatta pääpiirteittäin toisiaan. Tiedustelumenetelmät muodostuvat henkilötiedustelusta, signaali- ja teknisestä tiedustelusta ja avointen lähteiden tiedustelusta. (Tiedonhankintalakyöryhmän mietintö 2015.)

	RUOTSI	NORJA	TANSKA
Valvonta	Valtion tiedustelutarkastus SIUN	Oma-aloitteisesti sekä kante-luiden perusteella suurkäräjien tiedustelu-, valvonta- ja turvallisuuspalveluiden valvontavaliokunta	Puolustusministeriö, valvontakomitea, kansankäräjien tiedustelupalveluvaiokunta, rahavarojen käyttöä valtion-talouden tarkastusvirasto
Valvonnan sisältö mm.	Kohdentaminen, menetelmät, lain noudattaminen	Ehkäistä ja selvittää mahdollisia väärinkäytöksiä, varmistaa keinojen oikeasuhteisuus ja lainmukaisuus, ihmisoikeudet, yhteiskunnalliset vaikutukset	Valvontakomitea: Oma-aloitteisesti tai pyynnöstä, henkilötietojen käsittely, rekisterinpidon lainmukaisuus

Taulukko 3: Pohjoismainen vertailu (muokattu tiedonhankintalakyöryhmän mietinnöstä 2015.)

Taulukon 3 tiedot antavat vertailumaiden kohdalta suurpiirteisen käsityksen siitä, mitä eri elementtejä niiden valvontamekanismeissa on otettu huomioon; mm. toiminnan lainmukaisuus ja oikeasuhteisuus, kohdentaminen ja menetelmien käyttö, ihmisoikeudet ja henkilötie-

tojen käsittely sekä rekisterinpito. Valvontaa suoritetaan pääasiassa oma-aloitteisesti, mutta toimenpiteisiin on rakennettu itsevalvontamekanismeja ihmisten perusoikeuksien huomioimiseksi, jotta toiminnasta voidaan kannella ja rekistereissä olevia tietoja voidaan tarkastuttaa niistä tehtävien pyyntöjen perusteella. Tämänkaltaisen valvonnan voidaan katsoa luovan toimintaan läpinäkyvyyttä.

Tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio (2015) korostaa, että hyvin rakennettu valvonta antaa viranomaisille liikkumatilaa ja rakentaa luottamusta ihmisten keskuudessa.

	RUOTSI	NORJA	TANSKA
Yhteistyö poliisiviranomaiseen	Voidaan antaa tukea rikostorjuntaviranomaisille, mm. Turvallisuuspoliisille.	Yhteistyö ja yhteistoiminta toimivaltuuksien puitteissa mm. terrorismin-, joukkotuhoaseiden levittämisen- ja laittoman tiedustelutoiminnan torjunnassa.	FE:llä ja PET:llä oikeus toteuttaa Tanskassa ja ulkomailta yhteisiä tietolähteoperaatioita ja lähettää tietolähteitä ulkomaille. Tietojen luovutus.
Sisäinen turvallisuus	Turvallisuuspoliisi Säpo	Poliisin turvallisuuspalvelu PST	Poliisin turvallisuuspalvelu PET

Taulukko 4: Pohjoismainen vertailu (muokattu tiedonhankintalakiyöryhmän mietinnöstä 2015.)

Kuten aiemmin todettiin, Pohjoismaissa tiedustelulainsäädännön toimivaltuuksia käyttävät lähinnä puolustusvoimat, jotka vastaavat sekä siviili- että sotilasluontoisten uhkien varalta tiedustelusta. Sisäisen turvallisuuden valvonta ja siihen liittyvä siviililuontoinen turvallisuustiedustelu puolestaan on vastuutettu poliisin alaisille yksiköille. Pohjoismaissa puolustusvoimien ja poliisin yksiköiden väliset rajat ja yhteistyö on säädelty tarkoin, mikä mahdollistaa mm. monipuolisen tiedonvaihdon ja jopa yhteistoiminnan soveltuvin osin. (Tiedonhankintalakiyöryhmän mietintö 2015.)

Tämä pohjoismainen malli poikkeaa jonkun verran yleisesti maailmalla käytössä olevista rakenteista, jotka jakautuvat monessa maassa sotilas- ja siviilitiedustelupalveluihin tai turvallisuuspalveluihin. Esimerkiksi Alankomaissa tiedustelutoimintaa harjoittavat puolustusministeriön alaisuuteen kuuluva sotilastiedustelu- ja turvallisuuspalvelu MIVD ja sisäasiainministeriön alaisuuteen kuuluva yleinen tiedustelu- ja turvallisuuspalvelu AIVD. Saksassa puolestaan on kolme tiedustelua suorittavaa elintä: yleinen turvallisuuspalvelu BFV, sotilaallinen turvallisuuspalvelu MAD ja yleinen ulkomaan tiedustelupalvelu BND. (FAS 2015, Tiedonhankintalakiyöryhmän mietintö 2015.)

Vertaileva tutkimus Britannian turvallisuuspalvelun MI5:n ja Suomen turvallisuuspoliisina toimivan suojelupoliisin välillä (Selin 2004) osoittaa eroja näiden kahden kansallisesta turvallisuudesta vastaavan toimijan välillä. Turvallisuuspalvelu MI5:n taustalta löytyvät kansallisen turvallisuuden intressit, joten tiedustelulla pyritään suojaamaan valtiota erilaisilta uhkateki-



jöiltä. Brittien tiedustelutoiminta ja tiedusteluyhteisö poikkeavat merkittävästi poliisin yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta vastaavan viranomaisen roolista niin arvomaailmoidensa kuin asiakkaidensakin suhteen. Turvallisuuspalvelun asiakkaana toimii valtion johto, joka määrittelee tiedustelun tarpeet, ja käyttää sen avulla saatuja tietoja oman päätöksentekonsa tukena. Poliisin asiakkaana toimii puolestaan kansa, joka tarvitsee poliisin tarjoamia palveluja arkipäiväisen turvallisuuden ylläpidossa. Selinin mukaan turvallisuuspoliisin rooli on ikään kuin näiden kahden roolin välissä, jolloin sen tehtävänä on suorittaa tiedustelua ja toimenpiteitä yhteiskunnallisesti huomattavan ja vakavan rikollisuuden ja uhkien torjunnassa. Turvallisuuspoliisi on poliisin tiedusteluyksikkö.

## 8.2 Kansainväliset uhkat suhteessa Suomeen

Tietosuojavaltuutettu Aarnion (2015) huomioiden mukaan kansainvälinen vertailu lain valmistelussa tulisi suorittaa uhkaperusteisesti, eli selvittää, missä verrokkimaissa on säädetty tiedustelua koskevaa lainsäädäntöä nimenomaan havaittujen uhkien ja riskien perusteella. Niiltä osin kun Suomeakin koskettaisivat tietyt riskit, voisivat ne toimia perusteina lainsäädännön luomiseksi näiden uhkien torjumiseksi. Aarnion mukaan toimenpiteet ja toimivaltuudet suhteutettaisiin siten uhkien mukaan.

Tutkimustamme ajatellen tietoja verrokkimaissa tehdyistä uhka-arvioista ei ollut suoraan saatavilla. Suomessa suojelupoliisi vastaa kansallisista uhka-arvioista mm. terrorismin osalta (suojelupoliisi 2015). Tässä tutkimuksessa olemme pyrkineet arvioimaan sitä, minkälaiset siviililuontoiset uhkat voisivat olla Suomen kannalta ajankohtaisia. Tähän arviointiin liittyy olennaisesti tämänhetkisen lainsäädännön peilaaminen yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan (2010), kansalliseen terrorismintorjunnan strategiaan (2014-2017) sekä kyberturvallisuusstrategiaan (2013).

Suomen nykylainsäädännön kannalta yhtenä suurena haasteena voidaan nähdä tapahtumat, joilla saattaa toteutuessaan olla vakavia vaikutuksia yhteiskunnalle tai kansalle, mutta joihin ei suoranaisesti liity riittävän vakavaa rikosnimikettä tai ylipäätään rikosta, joka mahdollistaisi poliisin salaisten tiedonhankintakeinojen käytön. Esimerkiksi jihadistien matkustelua Syyrian kriisialueelle taistelemaan tai osallistumista Ukrainan konfliktiin ei ole tällä hetkellä kriminalisoitu Suomessa. Tämä tarkoittaa juridisen asiantuntijan mukaan nykyisten toimivaltuuksien valossa sitä, ettei poliisi voi käyttää salaisia tiedonhankintakeinoja selvittääkseen näiden henkilöiden taustoja ja aikeita, eikä voi sitä kautta paljastaa mahdollisesti rekrytoinnin suorittanutta henkilöä, ryhmää tai verkostoa. Myöskään vieraiden valtioiden suunnitelmat ja aiheet Suomea kohtaan, kuten finanssipolitiikan heikentäminen, eivät lähtökohtaisesti oikeuta salaiseen tiedonhankintaan. Taustalla pitäisi olla rikos, jotta voidaan käyttää poliisilain tai pakkokeinolain mukaista tiedonhankintaa. (Haastateltava A 2015.)

Suomesta löytyy muitakin uhkia, joihin liittyvää havainnointikykyä tehokkaammat tiedusteluvaltuudet voisivat parantaa, vaikka puhutaan lähtökohtaisesti rikoslaissa mainituista rikoksista. Esimerkkeinä näistä uhkista ovat mm. Helsingin yliopistoon suunniteltu isku vuonna 2014 ja Myyrmäen pommi-isku vuonna 2002. Samoin Pohjoismaissa yleistyneet joukkosurmat sekä Suomessakin tehdyt kouluampumiset, jotka luokitellaan väkivaltaiseen extremismiin liittyväksi Lone Wolves -ilmiöksi, viitaten yksinäisten toimijoiden tekemiin iskuihin, ovat Suomessa konkreettinen uhka. Näiden ilmiöiden taustalla saattaa olla uskonnollis-ideologista tai poliittis-ideologista ajattelua, kuten Breivikin iskuissa Norjassa vuonna 2011.

Sisäministeriö on määritellyt yksinäisen toimijan seuraavasti:

”Yksinäisellä toimijalla tarkoitetaan henkilöä, joka voi toteuttaa terrori-iskun tai muun laajamittaisen tai muuten yhteiskunnallisesti merkittävän väkivallanteon itsenäisesti ilman minkään ryhmän tai järjestön tukea. Yksinäisten toimijoiden tunnistaminen ja seuranta on haastavaa, minkä vuoksi iskujen todennäköisyyttä ei voida luotettavasti arvioida. Suomessa on tunnistettu joitakin potentiaalisia yksinäisiä toimijoita, jotka ovat aiemmalla toiminnallaan, puheillaan tai kirjoituksillaan osoittaneet valmiutta, kiinnostusta tai suuntautuneisuutta yhteiskunnallisesti merkittävään väkivallantekoon. Tällaisen taustalla vaikuttavat esimerkiksi äärioikeistolaiset tai muut vihaideologiat, viha ja katkeruus yhteiskuntaa, poliitikkoja tai virkamiehiä kohtaan, yleinen ihmisviha sekä psykopatologinen taipumus väkivaltaan.” (Sisäministeriö 2014b, 12.)

Lone Wolves -ilmiöön liittyen ei ole täysin ongelmattonta ratkaista, milloin henkilön vuosikausia kestänyt ”oireilu” etenee esimerkiksi rikoslain 34a-luvun kaltaiseen terrorismirikokseen tai sen valmisteluun, sillä iskusuunnitelmasta on vaikea saada tietoa, mikäli ulkopuolisia viitteitä ja vihjeitä mahdollisesta teosta tai sen suunnitelmista ei ole saatavilla. Kun siirrytään rikoksen estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen, prosessi on käytännössä pakko lopettaa jossakin vaiheessa, mikäli tarvittavaa näyttöä rikosprosessin käynnistämiseen ei ole saatu. Henkilö saattaa olla potentiaalisesti vaarallinen ilman konkreettista rikosepäilyä, mikä tekee rikoksen estämisen tai paljastamisen hyvin haastavaksi. Kaikki tieto, joka voisi auttaa tämänkaltaisten yhteiskunnallisesti vaikuttavien tapahtumien tiedustelemiseksi, edesauttaisi osaltaan niiden estämisessä ja paljastamisessa.

Yksinäisten toimijoiden motiiveja ja käyttäytymistä tutkineiden Paul Gillin, John Horganin ja Paige Deckertin (2014) tutkimustulosten perusteella ei havaittu yhtenäistä kaavaa aineiston pohjana toimineiden 119 yksinäisen toimijan henkilöprofiileissa. Löydöksistä oli kuitenkin havaittavissa, että suurimmassa osassa tapauksista joku lähipiirissä oleva henkilö tiesi hyökkää-

jän vihan kohteista, ideologiasta ja aikomuksista. 64 %:ssa tapauksista hyökkääjä oli kertonut perheelleen ja ystävilleen terrorismiin liittyvistä aikeistaan, ja 59 %:ssa tapauksista hyökkääjä oli jättänyt kannanottonsa (statement) kirjalliseen muotoon lehtien sivuille, itse tehdyille lehtisille tai virtuaalisille foorumeille. Monessa tapauksista väkivaltaisista aikomuksista tienneet henkilöt eivät raportoineet tiedoistaan viranomaisille. Vaikka yksinäiset toimijat perinteisen käsityksen mukaan toteuttavat omaa ideologiaansa ja suunnittelevat sekä toteuttavat iskut pääsääntöisesti yksin, toimivat he silti useimmissa tapauksista säännöllisesti vuorovaikutuksessa samankaltaisten henkilöiden ja ryhmien kanssa. Tästä syystä perinteisten terrorismitorjuntamenetelmien, kuten telepakkokeinojen, henkilötiedustelun ja tarkkailun perusteella tehtävät havainnot ovat edesauttaneet yksinäisten toimijoiden varhaisten merkkien tunnistamista heidän matkallaan kohti väkivaltaista tekoa.

Ennakkoon saatu vihjetieto oli lopulta ratkaisevassa asemassa Helsingin yliopistoiskun ennalta estämisessä: "Helsingin yliopistoon kohdistuneen iskusuunnitelman paljastumisen ja rikoksen ennalta estämisen mahdollisti asian tietoonsa saaneiden henkilöiden esimerkillinen toiminta - tieto välitettiin nopeasti poliisille. Suunnitelmiin, uhkauksiin ja niiden varhaisiin merkkeihin tulee suhtautua aina vakavasti ja ennaltaehkäisy merkitys on suuri." (Sisäministeriö 2014b, 14.)

Suojelupoliisin viestintäpäällikkö Jyri Rantala kertoi Iltalehdessä (IL 2015) julkaistussa artikkelissa 22.7.2015, että Suomesta Isisin riveihin Syyriaan ja sen lähialueille lähteneitä taistelijoita oli 70, joista 13 oli naisia. Väkiluvun mukaan suhteutettuna Suomesta on lähtenyt eniten taistelijoita verraten muihin länsimaihin. CNN:n tekemän vertailun mukaan Suomesta on lähtenyt myös eniten taistelijoita muslimiväestön lukumäärään nähden suhteutettuna. Kaikki Isisin toimintaan osallistuneet eivät Rantalan mukaan ole osallistuneet itse välttämättä suoraan taisteluihin, vaan konfliktialueelta löytyy myös paljon toimintaan liittyviä tukitehtäviä. Näistä 70 taistelijasta tai tukihenkilöstä noin 20 on palannut takaisin Suomeen ja osan kerrotaan kuolleen. Rantalan uutisessa mainitsema 70 taistelijan joukko perustunee suojelupoliisin vahvistamaan lukumäärään lähtijöistä, ja todellinen määrä voi olla tätä arviota suurempikin. Todellista lukumäärää on vaikea arvioida mm. monimutkaisten matkareittien ja järjestelyjen takia. Mikäli taistelijoita ei Suomeen palatessa pystytä yhdistämään terrorismiin, he käytännössä ovat myös salaisten tiedonhankintatoimivaltuuksien ulkopuolella. Se, muodostaisivatko kriisialueilta palanneet taistelijat välittömän uhkan, Lone Wolves -tyyppisen vaikeasti arvioitavan pitkäaikaisen uhkan tai ei uhkaa lainkaan, voisi olla myös suomalaisen yhteiskunnan intressien mukaista selvittää. Tätä haastetta ei varmasti vähennä konfliktin aiheuttama, Suomekin koskettava pakolaistulva Euroopassa, kuten ei myöskään vapaa liikkuminen Schengen maiden välillä.

## 9 Tiedustelulainsäädännön vaikutuksista

Tutkimusaineiston perusteella on selvää, että Suomessa on vahva poliittinen tahtotila uudelleen tiedustelulainsäädännön luomiseksi. Selvin osoitus tästä on hallituksen hiljattain tekemä päätös lakihankkeen valmistelun aloittamisesta poikkihallinnollisesti (Valtioneuvosto 2015a ja 2015b). Monet yhteiskunnalliset toimijat ovat myös suhtautuneet varauksella suunniteltuun lakiuudistukseen (ks. esim. HS 2014a; HS 2014b; Kurttila 2015). Puolustusministeriö pyysi tiedonhankintalakyöryhmää arvioimaan tiedustelulainsäädännön tarvetta kansallisesta turvallisuudesta huolehtimiseksi erityisesti kyberuhkien torjunnan näkökulmasta. Toimeksianton mukaan työryhmän mietintö saatiin tehdä hallituksen esityksen muotoon, mitä voitaneen pitää vahvana indikaationa sille, että lainvalmisteluprosessi haluttiin käynnistää mahdollisimman nopeasti mietinnön valmistuttua. Hallitus päättikin lainvalmistelun käynnistämisestä vain seitsemän kuukautta mietinnön julkaisemisen jälkeen. Työryhmä oli kasattu poikkihallinnollisesti eri ministeriöistä ja työskentelynsä aikana se kuuli lukuisia eri alojen asiantuntijoita ja sidosryhmien edustajia. Näin ollen pohjatyö lainvalmistelulle oli tehty laaja-alaisesti ja kattavasti siten, että siinä oli jo huomioitu eri hallinnonalojen ja intressiryhmien mahdolliset näkemyserot. Tämä on ollut omiaan vauhdittamaan siirtymävaihetta lakipaketin suunnittelustan valmisteluun. Tutkimusaineiston perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei tulevan tiedustelulainsäädännön vaikutuksia ole julkiseksi tulleeeseen mietintöön joko haluttu tai voitu ilmaista riittävän seikkaperäisesti.

Tiedustelulainsäädännöllä olisi toteutuessaan todennäköisesti ratkaiseva vaikutus ennen kaikkea suojelupoliisin rooliin suomalaisessa viranomaiskentässä. Tiedustelun sääntelemistä pohjittanut työryhmä nosti mietinnössään esille suojelupoliisin suorittaman salaisen tiedonhankinnan rajoitteet toimivaltuuksien valossa, sillä nämä toimivaltuudet tulevat poliisi- ja pakkokeinolaista. Poliisin hallintolaissa suojelupoliisin tehtäväksi on kuvattu mm. torjua hankkeita, jotka voivat vaarantaa valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Kuten työryhmän mietinnössäkkin on huomioitu, ei suojelupoliisille kuitenkaan ole missään laissa annettu valtuuksia torjua hankkeita. Hankkeita ei ole määritelty missään. Tätä on pidetty ongelmana, sillä käytännössä suojelupoliisi voi kohdentaa salaista tiedonhankintaa vain epäiltyihin rikoksiin liittyen (Haastateltava A 2015).

Ruotsissa julkaistiin hiljattain uusi terrorisminvastainen strategia, jossa on näkyvästi huomioitu myös kriisialueille matkustelu: maasta kerrotaan jopa 300 ihmisen matkustaneen ulkomaille taistelemaan terroristien riveissä, ja kolmenkymmenen tiedetään kuolleen (HS 2015d). Strategian painopiste on ennalta estävässä toiminnassa ja terrorismin torjunnassa, minkä lisäksi siinä ehdotetaan kriminalisointiin liittyviä lakihankkeita. Kenties keskeisimmän kokonaisuuden uudessa strategiassa muodostavat terrorismikoulutukseen osallistumisen, terroristimatkojen järjestelemisen ja terrorismiin liittyvän varainkeruun kriminalisoinnit. Myös passien

myöntämistä tiukennetaan nykyisestä. Poliisi on lisäksi saamassa valtuudet tehdä yhteistyötä puolustusvoimien kanssa mahdollisen terrori-iskun toteutuessa. Ruotsissa myös harkitaan viranomaisille nykyistäkin laajempia toimivaltuuksia salaisten pakkokeinojen käyttämiseen, sillä tekninen kehitys on vienyt tehoa mm. puhelinkuuntelulta. Helsingin Sanomien haastattelema Ruotsin maanpuolustuskorkeakoulun terrorismitutkija Magnus Ranstorp kannattaa tietoteknisen tiedustelun laajentamista:

"On tärkeää pysyä rikollisten perässä, ja ilman salaisia pakkokeinoja turvallisuuspoliisista tulee sokea. Samalla on tarkasteltava, minkälaisia keinoja on yksityisyydensuojan ja sisäisen kontrollin varmistamiseksi". (HS 2015d.)

Suomen lainsäädännöllinen kehitys voi tulevaisuudessa myötäillä Ruotsissa tehtyjä linjauksia, mihin viittaavat vahvasti sekä tiedonhankintalakityöryhmän mietintö (2015) että terrorismin torjunnan strategia (2014-2017), joissa on painotettu uhkakuvien samankaltaisuutta kaikissa Pohjoismaissa. Muut Pohjoismaat voivat jo nykyisellään suorittaa salaista tiedonhankintaa ilman rikosepäilyä, mitä myös Suomessa tavoitellaan.

Suomessa suojelupoliisin toimivaltuuksien ulottamista myös hankkeiden torjuntaan on selvitetty omassa työryhmässään samanaikaisesti tiedonhankintalakityöryhmän tekemän selvitystyön kanssa. Suojelupoliisin asemaa, ohjausta ja valvontaa selvittämään asetettu työryhmä esitti sisäministerille 24.9.2014 luovuttamassaan loppuraportissa, että suojelupoliisille tulisi harkita kokonaan uusia tiedustelullisia toimivaltuuksia, joilla se voisi vastata muuttuvan toimintaympäristön haasteisiin. Työryhmän arvion mukaan suojelupoliisin toimintaympäristön muutokseen ja monimutkaistumiseen ovat vaikuttaneet ainakin ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden sekä kansallisen ja kansainvälisen toimintaympäristön välisten rajojen hämärtyminen sekä toimintaympäristön siirtyminen tietoverkkopainotteiseksi. (Sisäministeriö 2014c.)

Työryhmän raportin mukaan esitetyillä uusilla tiedustelutoimivaltuuksilla pyrittäisiin vastamaan valtakunnan turvallisuutta vaarantaviin hankkeisiin, jotka eivät ole vielä nykysäätelyn valossa rikoksen tasolla, mutta joiden torjumiseksi suojelupoliisin pitäisi pystyä hankkimaan tietoja sekä henkilöiltä että tietoverkoista (Sisäministeriö 2014c). Raportissa (2014, 57-58) huomionarvoista on kuitenkin se, ettei siinä katsottu ajankohtaiseksi perustaa Suomeen "varsinaista siviilitiedusteluviranomaista, joka hankkii tietoja merkittävässä määrin ulkomailta", mikä on käytännössä päinvastainen johtopäätös tiedonhankintalakityöryhmän mietintöön. Sisäministeriön työryhmä kuitenkin totesi raportissaan, että suojelupoliisin toiminta pitää jo nykyisellään sisällään ulkomaantiedusteluun viittaavia elementtejä ja mikäli tämänkaltaisen suuntaus voimistuisi jatkossa, tulisi tämä huomioida niin siviili- kuin sotilastiedustelun sääntelyssä, ohjauksessa ja valvonnassa. Työryhmä halusi siis pitää suojelupoliisin nykyisenkaltaise-

na poliisiyksikkönä, mutta joka saisi laajemmat valtuudet vastata kansallista turvallisuutta uhkaaviin hankkeisiin ennen kuin ne etenisivät rikoksiksi.

Vaikka sisäministeriön työryhmä raportissaan totesi, että suojelupoliisin toiminnassa on jo nykyisellään viitteitä ulkomaantiedustelusta, ei ulkomailta tapahtuvasta salaisesta tiedonhankinnasta ole säädetty. Käsityksemme mukaan keskustelu suojelupoliisin ulkomaille suuntaaman tiedonhankinnan rajoitteista liittyy nimenomaan salaiseen tiedonhankintaan. Suojelupoliisin salaisen tiedonhankinnan toimivaltuudet ovat voimassa vain Suomessa, joten tiedonsaanti ulkomailta perustuu käytännössä kansainväliseen tiedusteluyhteistyön, avointen lähteiden seurantaan ja suojelupoliisin yhdysmiestoimintaan. (Tiedonhankintalakitöryhmä 2015, 31.)

Kesäkuussa 2015 eläköitynyt poliisiylijohtaja Mikko Paatero esitti vielä virassa ollessaan näkemyksensä suojelupoliisin tulevaisuudesta:

"- Suojelupoliisia pitäisi kehittää enemmän tiedustelupalvelun suuntaan. Mihin saakka, se on sitten mielipidekysymys. Ottaisin supolta pois esitutkimamahdollisuudet. Se ei ole oikea organisaatio tutkimaan asioita, vaan avustamaan omalla asiantuntemuksellaan tutkintaa. Suojelupoliisin olisi välitettävä sen saamaa tiedustelutietoa yhä enemmän myös paikallispoliisille ja keskusrikospoliisille.

Kuka tutkisi vakoilujutut, jos suojelupoliisi ei niitä enää tutkisi?

- Kyllä lähtökohtaisesti keskusrikospoliisi olisi yhteiskuntaa vastaan suunnattujen juttujen perustutkintaorganisaatio yhteistyössä muun poliisikunnan ja suojelupoliisin kanssa." (YLE 2015b.)

Ensimmäisenä konkreettisenä vaiheena suojelupoliisin aseman ja toimivaltuuksien uudistamisessa voidaan pitää 1.1.2016 voimaan astuvaa hallinnollista uudistusta, jossa suojelupoliisi siirretään poliisihallituksen alaisuudesta suoraan sisäministeriön alle. Siirron jälkeen sisäministeriö vastaa suojelupoliisin toiminnallisesta ohjauksesta samoin kuin sen laillisuusvalvonnasta. Hallinnollisesta muutoksesta huolimatta suojelupoliisi pysyy poliisiyksikkönä. Poliisihallitukselta sisäministeriölle siirtyvät mm. suojelupoliisin ja muiden poliisiyksiköiden väliseen yhteistyöhön ja työnjakoon kuuluvat ohjaustehtävät. Sisäministeriön mukaan tällä hallinnollisen aseman muutoksella tavoitellaan suojelupoliisin toiminnan tehostamista, poliittisen ohjauksen vahvistamista sekä viraston selkeämpää asemaa mm. kansainvälistä yhteistyötä silmällä pitäen. (Sisäministeriö 2015f.)

Suojelupoliisin hallinnollisen aseman muutoksen osalta voidaan myös kysyä, onko poliisihallituksen alaisuudesta pois siirtymisessä laillisuusvalvontaa heikentävä vaikutus. Nykyään lailli-

suusvalvontaa suorittavat sekä poliisihallitus että sisäministeriö. Suojelupoliisi on nykyisellään Suomen turvallisuuspoliisi, mutta sen roolin jalostuminen kohti maailmalta tuttua turvallisuuspalvelua on ollut julkisena puheenaiheena jo ainakin vuodesta 1994, jolloin silloinen suojelupoliisin päällikkö Eero Kekomäki arvioi suojelupoliisin olevan kehittymässä "uudenlaiseksi turvallisuuspalveluksi" (Selin 2008, 9).

Tutkimusaineiston perusteella voidaan todeta, että tiedonhankintalakityöryhmän mietinnössään esittämä ja hallituksen vahvistama poliisihallinnon oma tiedustelulakihanke saattaa lopulta johtaa toteutuessaan suojelupoliisin roolin täydelliseen uudistumiseen turvallisuuspalveluksi ja samalla erkanemiseen poliisihallinnosta. Puolustusvoimien lakihankkeessa tavoitellut tiedustelutoimivaltuudet sen sijaan syventävät puolustusvoimien nykyistä tehtäväkenttää, mutta näyttäisivät myös osaltaan korostavan puolustusvoimien ja suojelupoliisin toimintojen yhteisiä intressejä tulevaisuudessa. Toisaalta puolustusvoimien ja muun poliisihallinnon välinen yhteistoiminta saattaa ainakin lakiuudistuksen alkuvaiheessa jäädä vähemmälle huomiolle.

Tiedustelulainsäädännön kompastuskivenä on pidetty perustuslailla ja kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla turvattujen perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksia, jotka olisivat seurausta tietoliikenteen massavalvonnasta, joka puolestaan voisi ulottua ihmisten henkilökohtaisten sähköpostien ja tekstiviestien sisältöihin tai vähintään tunnistetietoihin. Tietosuojavaltuutettu Aarnion (2015) mukaan "yleistä kaikenkattavaa totaali-valvontaa" ei tulisi hyväksymään jo ihmisoikeusnäkökulman vuoksi, jolloin tietoverkkotiedustelu pitäisi pystyä jollakin perustellulla tavalla rajaamaan. Tässä korostuu Aarnion mukaan myös kysymys siitä, mikä kynnys laukaisee verkkovalvonnan käynnistämisen ja toisaalta kysymys siitä, kuka päätöksen tekee ja millä kriteereillä valvontaa ylipäänsä toteutetaan. Aarnion mukaan kyse ei voi olla silkasta valvonnasta, vaan siihen pitää liittyä reagointi johonkin. Aarnion mukaan ajatus siitä, että "valvotaan mutta ei torjuta rikoksia", on kestävä.

Tietosuojavaltuutettu Aarnion ajatus tiedustelun rajaamisesta on käsityksemme mukaan yksi niistä keskeisistä kysymyksistä, joihin tiedonhankintalakityöryhmä ei ole ottanut tarkasti kantaa. Mietinnössä (2015, 63) mainitaan esimerkkeinä kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä uhkista mm. Suomeen kohdistuva sotilaallinen uhka, terrorismi ja siihen vaikutuksiltaan vertautuva toiminta, vakoilu, joukkotuhoaseiden levittäminen sekä kansallisen turvallisuuden vaarantava kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus, mutta näiden ilmiöiden tiedusteluun liittyviä rajausperusteita sekä tiedustelun ja rikostorjunnan välistä rajanvetoa ei ole esitetty. Mietinnön perusteella nämä seikat on tarkoituksella jätetty lainvalmisteluun. Tämä voi viitata siihen, ettei rajausperusteita ole haluttu spekuloida julkisesti, koska monet perustuslailliset seikat sekä kysymys tiedustelutiedon hyödynnettävyydestä rikostorjunnassa ovat vielä avoimia.

Sisäministeriön hallinnonalan juridisen asiantuntijan mukaan tiedustelulainsäädännössä ei olisi kyse rikostorjunnasta, mutta kansalaisten ei ole syytä olla huolissaan yksityisyydestään tai luottamuksellisen viestinnän suojasta. Tiedustelulainsäädännön osalta keskeisessä asemassa ovat kansalaisten ihmis- ja perusoikeudet, eikä niihin kajoavia toimivaltuuksia voitaisi Suomessa valtuuttaa muille kuin virkavastuunalaisille viranomaisille. Asiantuntijan mukaan mm. Yhdysvalloissa tiedusteluvaltuuksia on ulkoistettu myös yksityisille toimijoille, jolloin ongelmaksi voivat muodostua nimenomaan perus- ja ihmisoikeuskysymykset sekä salassapitovaatimukset. Asiantuntijan mukaan "salassa pidettävämpää toimintaa kuin tiedustelu on vaikea löytää". Asiantuntija korostaa, että nykyisestä sääntelemättömästä tilasta on syytä olla enemmän huolissaan. (Haastateltava A 2015.)

Tietosuojavaltuutettu Aarnio ei kuitenkaan ole erityisen huolestunut suunnitteilla olevasta tiedustelulainsäädännöstä. Aarnion mukaan huomio kannattaa sen sijaan kiinnittää kokonaiskuvaan, jossa mm. poliisin toiminnan sääntelyä on jatkuvasti uudistettu [poliisi- ja pakkokeinot], eivätkä toimintatavat ole kaikilta osin vielä vakiintuneet. Tällainen lainsäädäntökehityksen sirpaleisuus on Aarnion mukaan haasteellista myös päättäjille, sillä kokonaiskuva on vaikea muodostaa. Aarnio pitää hankalana myös sitä, että eri hallinnaloilla on hyvin eriäviä mielipiteitä tiedustelulainsäädännöstä. Ääripäin Aarnio mainitsee liikenne- ja viestintäministeriön, joka on voimakkaasti vastustanut tiedustelua, sekä toisaalta puolustusvoimat, joka ajaa voimakkaasti tiedustelutoimivaltuuksien sääntelyä. (Aarnio 2015.)

Tietosuojavaltuutettu Aarnion mukaan tiedonhankintalakityöryhmän toteamus, että tiedustelun sääntelyssä on perustuslaillisia ongelmia, tarkoittaa käytännössä viiden vuoden lainsäädäntörupeamaa. Tämä tarkoittaa puolestaan sitä, että asia pitää käsitellä kahden vaalikauden aikana. Aarnion mukaan puolustusvaliokunnan entisen puheenjohtajan, nykyisen puolustusministeri Jussi Niinistön julkisuudessa esittämä käsitys, että tiedustelulakihanke etenisi eduskuntaan jo syksyllä 2015, oli liian kunnianhimoinen.

Vaikka tiedustelutoimivaltuuksia valmistellaan nyt nimenomaan suojelupoliisille ja puolustusvoimille, olisi lakiuudistuksella mahdollinen kytkentä myös keskusrikospoliisin toimenkuvaan. Sisäministeriön hallinnonalan juridisen asiantuntijan (haastateltava A 2015) mukaan keskusrikospoliisi voisi olla yksi tietoliikennetiedustelun toimeksiantajista, toimialanaan erityisesti sellainen kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus, joka soluttautuisi yhteiskuntaan ja valtiorakenteisiin. Tällaista rikollisuutta voi olla nk. itärikollisuus, joka lahjonnan ja soluttautumisen keinoin pyrki hankkimaan jalansijaa Suomesta. Asiantuntijan mukaan keskusrikospoliisi ei virka-apuviranomaisena kuitenkaan itse suorittasi näitä ulkomaantiedustelun toimivaltuuksia, sillä tällainen kaksoisrooli näyttäisi myös ulospäin arveluttavalta. Myöskään keskusrikospoliisin osalta kyse ei olisi yksittäisten rikosten torjunnasta, vaan laajemmasta, ilmiötasoisesta



ta tiedonhankinnasta. Tällöin mahdollinen toimeksiantovaltuus perustuisi ilmiöihin, ei rikoksiin.

Tiedonhankintalakityöryhmän mietinnössä (2015) on kattavasti käsitelty kansallisen ja kansainvälisen turvallisuusympäristön nykytilaa ja kehityssuuntia, kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia, viranomaisten nykyisiä tiedonhankinnan toimivaltuuksia sekä muutamien Euroopan maiden tiedustelutoiminnan sääntelyä. Mietinnössä on huomioitu myös salaiseen tiedonhankintaan liittyvät perus- ja ihmisoikeuskysymykset sekä toiminnan valvontarakenteet. Työryhmä päätyi selvitystensä perusteella esittämään tiedustelulainsäädäntöhankkeita sekä poliisi- että puolustushallinnolle, minkä esityksen myös hallitus hyväksyi strategiamietinnössään elokuussa (Oikeusministeriö 2015). Käsitksemme mukaan näin vahva konsensus poikkihallinnollisen tiedonhankintalakityöryhmän ja läpi puoluekentän viestii siitä, että poliittinen linjaus uuden lainsäädännön aikaansaamiseksi oli sementoitu jo viimeistään työryhmää perustettaessa.

Kaikkia tiedustelulainsäädännön mukanaan tuomia rinnakkaisvaikutuksia on tässä vaiheessa haastavaa ennustaa, mutta selvänä ja välittömänä vaikutuksena jo valmisteluvaiheessa voidaan pitää sitä, että lakipaketit kierrätetään perustuslakivaliokunnan kautta. Tämä puolestaan indikoi perustuslaillisia muutoksia ainakin niiltä osin, millä perusteilla yksityisyyden suojan piiriin voidaan julkisen vallan toimesta puuttua.

Yhtä lailla ilmeisenä voidaan pitää suojelupoliisin erityisaseman vahvistamista kohti kansainvälisen mittakaavan siviilitiedustelupalvelua. Siirtymävaihe on jo aloitettu päättämällä sijoittaa suojelupoliisi suoraan sisäministeriön alaisuuteen, mutta irrottautuminen poliisihallinnosta tulisi oman arviomme mukaan tapahtumaan aikaisintaan siviilitiedustelulain voimaantulon myötä. Käsitys perustuu siihen, että suojelupoliisin nykyiset tiedonhankintamahdollisuudet ovat tietyistä rajoitteistaan huolimatta varsin kattavat, eikä se edes voisi perustaa toimintaansa juuri muuhun kuin poliisin toimintaa sääntelevään lainsäädäntöön, ennen kuin tiedustelulainsäädäntö astuu voimaan.

Lainvalmistelun edetessä on myös helpompi arvioida sitä, miten laaja vaikutus tiedustelulainsäädännöllä olisi suomalaisen lainsäädäntökenttään kokonaisuudessaan. Suomessa valmistelaan jo myös erilaisten uusien tekemuotojen kuten terroristimatkojen järjestelyn kriminalisointia (OM 1/879/2015). Suomessa ajankohtaiseksi voi myös tulla ainakin henkilötietolain uudistus niitä osin, kun se nykyisellään rajoittaisi henkilötietojen käsittelyä suhteessa suunnitteilla olevan tiedustelulainsäädännön tarkoituksiin.

## 10 Tutkimuksen arviointi

Jo tutkimusta suunnitellessamme vuodenvaihteessa 2014–2015, oli julkisessa keskustelussa havaittavissa vahvaa poliittista tahtotilaa tiedustelulainsäädännön valmistelemiseksi. Tammi-kuussa 2015 julkaistu tiedonhankintalakyöryhmän mietintö, jossa ministeriöt - liikenne- ja viestintäministeriötä lukuun ottamatta - peräänkuuluttivat tiedustelulainsäädännön tarpeellisuutta, vain vahvasti käsitystämme poliittisesta konsensuksesta. Eduskunta teki päätöksen lainsäädäntöhankkeen valmistelun aloittamisesta syksyllä 2015, mutta varsinaiseen lainvalmisteluun ei ole tämän tutkimuksen aikana vielä edetty. Se on kuitenkin pian ovella (Valtioneuvosto 2015b). Opinnäytetyömme kantavia teemoja ja tutkimuskysymyksiä ovat tiedustelun ja rikostorjunnan välinen suhde sekä tiedustelulainsäädännön suhde perus- ja ihmisoikeuksiin. Kysymyksiin vastaaminen osoittautui keskeneräisen lakihankkeen valossa vaikeaksi, mutta prosessi valotti meille samalla myös lainsäädäntötyön haasteita.

### 10.1 Reliabiliteetti ja validiteetti

Löysimme tutkimusprosessin edetessä vastauksia, mutta ne poikivat myös lisää kysymyksiä. Koska lainvalmistelu on vasta käynnistymässä, ei tuloksia voi tästä syystä tulkita liian ehdottomasti. Tiedustelun ja rikostorjunnan välisen suhteen avaamiseksi olemme verranneet salaisen tiedonhankinnan nykyllä lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä suunnitteilla oleviin lakeihin. Havaintojemme mukaan tiedustelulainsäädäntö tulisi mahdollistamaan salaiseen tiedonhankintaan rinnastettavan toiminnan ilman tarvetta perustella sitä rikoksen estämisellä, paljastamisella tai selvittämisellä, joten tiedustelun peilaaminen nykyllä lainsäädäntöön oli perusteltua myös tutkimuksen reliabiliteetin ja validiteetin kannalta.

Tutkimuksellisuudessa reliabiliteetti (luotettavuus) viittaa mittaustulosten toistettavuuteen, joka on mahdollista todentaa monin tavoin. Reliabiliteetti tutkimus antaa toistettavia, ei-sattumanvaraisia tuloksia. Validi (pätevä) tutkimus on puolestaan sellainen, jossa asetettu tutkimusmenetelmä mittaa oikeita asioita - sitä, mitä on tarkoitettukin mitattavaksi. Reliabiliteetti ja validiteetti ovat käsitteinä peräisin kvantitatiivisen tutkimuksen maailmasta, joten kvantitatiivisessa tutkimuksessa niitä on pyritty jopa välttämään. Toisaalta luotettavuutta ja pätevyyttä tulee jotenkin arvioida kaikessa tutkimuksessa. (Hirsjärvi ym. 2007, 226–227.)

Tässä tutkimuksessa haasteena on ollut keskeneräisen lainsäädäntöhankkeen vertaaminen rikostorjunnan puitteissa tehtävän salaisen tiedonhankinnan sääntelyyn. Nykyllä lainsäädäntö on todennettavissa myös tulevaisuudessa, samoin kuin lainsäädäntöhankkeen aikaiset tulokset tulevan lainsäädännön tavoitteista ja todennäköisestä sisällöstä. Tulevan tiedustelulainsäädännön sisältöä ja vaikuttavuutta voidaan kuitenkin vasta spekuloida. Tiedustelun ja rikostorjunnan välisen suhteen sekä tiedustelun ja perus- ja ihmisoikeuksien välisen suhteen arvioin-

nissa olemme tehneet yleistyksiä, jotka perustuvat mm. nykymuotoisen salaisen tiedonhankinnan sääntelyyn, lainsäädännön taustoihin, mietintöihin, aiempiin tutkimuksiin sekä asiantuntijahaastatteluihin ja pohjoismaiseen tiedustelun sääntelyyn ja valvontaan. Tulevan lainsäädäntökehityksen arvioimiseksi tämä edellä kuvattu tutkimusaineisto on itsessään reliaabelia ja validia, mutta sekään ei aukottomasti ennusta tulevaa, saati takaa tämän tutkimuksen johtopäätösten toistettavuutta ja pätevyyttä. Lajilleen uskollisena tutkimuksemme ei nojaudu liikaa metodologiaan, vaan pyrkii kokonaisvaltaisesti perustelevaan tehtyjä johtopäätöksiä ja rakentamaan pohjaa keskustelun jatkamiselle (Hirsjärvi ym. 2007, 157-158; Husa ym. 2008, 27-28). Metodologia siis tukee tutkimuskohdetta, ei päinvastoin.

Haastateltavilta saimme arvokkaita näkemyksiä lainsäädäntöhankkeen vaiheista ja etenkin sen haasteista. Koska lakihanke näytti etenevän nopeasti, halusimme valikoida haastateltaviksi aiheeseen perehtyneitä ammattilaisia yhteiskunnan eri sektoreilta. Haastattelujen tulokset auttoivat meitä paitsi löytämään lainsäädäntöhankkeen keskeisiä ja kriittisiä kysymyksiä, myös sijoittamaan itse asettamamme kysymykset oikeisiin mittasuhteisiin. Haastateltavaksi olisimme voineet valita enemmän perusoikeusasiantuntijuutta omaavia henkilöitä, mikä olisi eittävästi tuonut tutkimukseen lisää syvyyttä ja lainopillista vastakkaisasettelua.

Tutkimuskysymyksiä analysoimme ja käsittelemme pääasiassa salaista tiedonhankintaa koskevan nykylainsäädännön, lakien esitöiden, perus- ja ihmisoikeuksien, oikeuskirjallisuuden, tiedonhankintalakityöryhmän mietinnön, kansainvälisen vertailun sekä aikaisempien akateemisten tutkimusten kautta. Haastateltavien käsitykset rinnastettiin tähän teoreettiseen viitekehukseen. Tutkimusta varten haastattelemamme asiantuntijat olivat yhtä mieltä siitä, että tiedustelulakihankkeesta löytyy aukkoja ennen kaikkea kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Koska Suomen lainsäädäntö ei nykyisellään tunnista kansallisen turvallisuuden käsitettä, ei sen nojalla voida myöskään kajota perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten suojaamiin etuihin Suomessa.

Tutkimuksemme mukaan valmisteilla olevien tiedustelulakien peruseriaatteen ja ihmisoikeusnäkökulmat eivät voi merkittävästi poiketa nykylainsäädännöstä. Siltä osin kun esimerkiksi tietoliikennetiedustelu koskettaisi Suomea, suomalaisia ja Suomessa oleskelevia, ei siitä voida säätää perustuslakia uudistamatta. Asiantuntijoiden haastattelut toivat esiin subjektiivisia mutta perusteltuja näkemyksiä tiedustelulainsäädännön mahdollisesta sisällöstä. Osalla haastateltavista on suora keskusteluyhteys lakihankkeesta vastuussa oleviin tahoihin. Vaikka haastateltavien keskuudessa tiedustelu miellettiin tavoitteiltaan rikostorjunnasta ja rikostiedustelusta erilliseksi toiminnoksi, nähtiin sen tuovan synergiaetuja rikostorjuntaan. Sisäministeriön hallinnonala edustavien joukossa tiedustelulainsäädännölle nähtiin kysyntää erityisesti kyberrikosten torjunnassa. Tällaisia näkemyksiä on esitetty myös julkisuudessa (HS 2015b; sisäministeriö 2015c), vaikka tiedustelulainsäädännön yhteyttä rikostorjuntaan ei ole virallisesti

missään vahvistettu. Haastatteluissa ilmeni hajontaa sen suhteen, tulisiko tiedustelu liittää osaksi rikostorjunnan toimintaympäristöä. Tietosuoja-valtuutettu Reijo Aarnion mukaan tiedustelu, jolla ei torjuta rikoksia, on kestävä ajatus. Toisaalta sisäministeriön hallinnon alan juridisen asiantuntijan mukaan suojelupoliisille suotavat tiedusteluvaltuudet voisivat todennäköisesti siltä esitutkintavaltuudet. (Haastateltava A 2015.)

## 10.2 Aineiston yhteenveto

Kaiken kaikkiaan haastattelujen anti tukee muuta tutkimusaineistoa sekä havaintojamme siitä, että lainvalmistelussa tulee vielä vastaan monta kriittistä kysymystä pohdittaessa tiedustelun yhteyttä rikostorjuntaan sekä perus- ja ihmisoikeuksiin. Oman lisänsä intressivertailuun tuovat lakihankkeen kolme ulottuvuutta: siviilitiedustelulaki, sotilastiedustelulaki sekä perustuslainmukaisuuden arviointi. Tutkimuksemme osoitti tiettyjä ristiriitoja poliittisen tahtotilan ja lainsäädäntöprosessin realiteettien välillä, minkä voitaneen tulkita puoltavan tutkimuksen uskottavuutta ja luotettavuutta. Konkreettinen esimerkki ristiriidasta on julkisuudessa esiin tullut toive sotilastiedustelulain voimaantulon aikataulusta verrattuna lainsäädäntöprosessin keston Suomessa. Tutkimus tehtiin objektiivisesta lähtökohdasta ja relevanttia lähdeaineistoa käyttäen. Asiantuntijahaastatteluissa painopiste oli viranomaisissa, mikä on voinut osaltaan heikentää haastattelutulosten arvoa peilattaessa tiedustelulakihanketta perus- ja ihmisoikeuksiin. Toisaalta perus- ja ihmisoikeuskysymykset huomioitiin vahvasti läpi tutkimustyön.

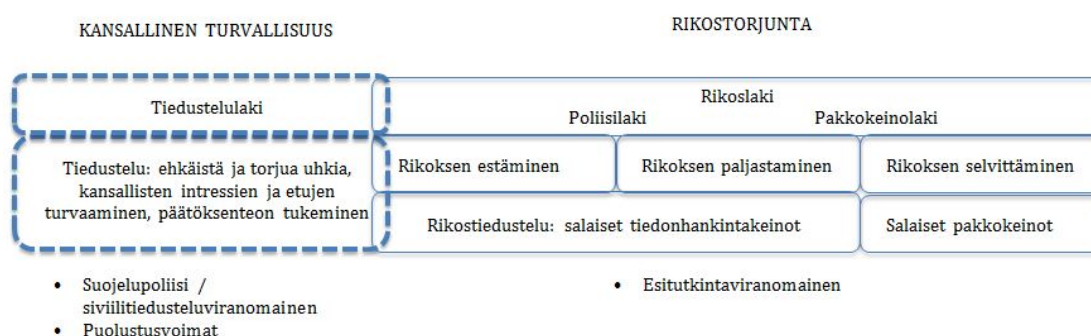
## 10.3 Jatkotutkimus

Lakihankkeen edistyessä on mielenkiintoista seurata, kuinka rikostorjuntaintressi ja toisaalta luottamuksellisen viestinnän suoja integroidaan valtiolliseen tiedusteluun. Jos tutkimus toistettaisiin valmistelun edetessä, avaisi se täysin uusia tutkimuskysymyksiä ja -tuloksia. Jatkotutkimusta ajatellen yhtenä tutkimusalueena voidaan pitää nykyään laissa määrittelemätöntä hanke-käsitettä. Toisaalta on myös mahdollista, ettei hankkeita määritellä, jotta tiedusteluviranomainen ei jälleen kerran olisi sidottu rajattuun käsitteeseen, kuten rikoslakirikosten osalta. Tällöin tiedonhankintaa todennäköisesti perusteltaisiin laajemmin kansallisen turvallisuuden intresseillä. Tutkimuksen kohdentaminen kansallisen turvallisuuden määrittelyyn tiedustelun perusteena ja erityisesti sotilastiedustelulain ja laajemmin ulkoisen turvallisuuden suuntaan, avaisi puolestaan täysin uusia lähestymismahdollisuuksia jatkotutkimukselle. Myös tiedustelutiedon hyödynnettävyyttä rikosprosessissa olisi aiheellista tutkia tarkemmin, samoin kuin tiedustelun teknisiä seikkoja. Haastattelujen tuloksia sekä muuta tutkimusaineistoa lähemmin tarkasteltaessa hyödynnettäväksi jäi vielä paljon yksityiskohtaista tietoa, joka arviomme mukaan olisi laajentanut tätä tutkimusta tarpeettomasti. Näitä jatkotutkimusmahdollisuuksia, ylimääräiseksi jäänyttä tietoa ja tutkimuksen aikana luotuja kontakteja pyrimme hyödyntämään jatko-opinnoissamme.

## 11 Johtopäätökset

Tutkimuksessa on ensinnäkin selvitetty suunnitteilla olevan tiedustelulainsäädännön suhdetta rikostorjuntaan ja toisekseen sitä, miten tiedustelulainsäädäntö vaikuttaisi kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksiin. Näiden ydinkysymysten alle sijoittuivat mm. kysymykset siitä, miten tiedustelulainsäädäntö soveltuisi Suomen nykyainsäädäntöön ja mitä muutoksia se mahdollisesti edellyttäisi, sekä siitä, olisiko tiedustelulainsäädännöllä vaikutusta suojelupoliisin asemaan ja tehtäviin. Tutkimuksen eksploratiivinen luonne näkyy siinä, että tiedustelulainsäädännön ollessa vasta suunnitteilla, on kysymyksiä herännyt työn edetessä enemmän kuin on saatu vastauksia. Toisaalta tämä on myös palvellut tutkimuksen etsinnällistä tavoitetta, eli jatkotutkimusongelmien löytämistä. Aihealue on vielä pitkälti jäsentymätön ja mahdollistaa uusia tutkimusnäkökulmia. Keskeisiin kysymyksiin olemme kuitenkin saaneet vastaukset.

Tutkimuksen perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, ettei tiedustelulainsäädäntö toteutuessaan tarkoittaisi uusia toimivaltuuksia esitutkintaviranomaisille kuten poliisille, vaan se loisi käytännössä toimintaedellytykset kokonaan uudelleenlaiselle viranomaistoiminnalle - salaiselle tiedustelulle, joka ei edellytä rikosperustetta. Lait eivät siten suoraan mahdollistaisi uusia rikostorjuntamenetelmiä, joiksi voidaan lukea mm. nykyiset poliisi- ja pakkokeinolakien mukaiset salaiset tiedonhankintakeinot. Tiedustelumenetelmät sinänsä voisivat olla salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen kaltaisia. Tiedustelun tavoitteena olisi huolehtia kansallisesta turvallisuudesta ja tuottaa tietoa päätöksentekijöille (kuviokuva 2). Rikostorjunnasta on kyse silloin, kun viranomaisella pyrkii estämään, paljastamaan ja selvittämään rikoksia.



Kuvio 2: Havainnekuva tiedustelun suhteesta rikostorjuntaan erillisenä järjestelmänä

Yksi keskeisimmistä intresseistä tiedustelun saattamiseksi lainsäädäntöön on juuri kansallinen turvallisuus. Sisäministeriön hallinnonalan juridisen asiantuntijan (haastateltava A 2015) mukaan viranomaisten tiedonhankintaan liittyvät toimivaltuudet eivät nykyisellään ole riittävät kansallisen turvallisuuden näkökulmasta, sillä toimivaltuudet ovat rikos- ja henkilölähtöiset. Käytännössä on siis oltava oletus tietyn henkilön syyllistymisestä rikokseen. Kansallisen turvallisuuden näkökulmasta ongelma muodostuu silloin, kun tekijästä ei ole tietoa, tai mahdollinen

teko ei ole säädetty rikoslaissa rangaistavaksi. Toisaalta kansallista turvallisuutta ei mainita lainkaan tiedonhankintaoikeuksien perusteissa, eikä sitä ole huomioitu perustuslaissa. Asian-  
tuntijan mukaan useimpien maiden perustuslaki sallii mm. yksityisen viestin suojasta poik-  
keamisen kansallisen turvallisuuden vuoksi, mikä on perusteena mainittu myös Euroopan ih-  
misoikeussopimuksessa. Suomessa tietoliikennetiedustelusta säättäminen edellyttäisi perustus-  
lain muuttamista.

Tiedustelulait tulisivat antamaan uusia tiedonhankintavaltuuksia suojelupoliisille sekä puolus-  
tusvoimille. Tutkimuksen valossa on todennäköistä, että tiedusteluvaltuuksien myötä suojelu-  
poliisin asema muuttuisi radikaalisti: se ei jatkossa enää olisi esitutkintaviranomainen, eikä  
siten nykyisenkaltainen rikostorjuntaviranomainen. Tiedustelua ja rikostorjuntaa ei silti tut-  
kimuksen valossa voida pitää toisistaan täysin irrallisina kokonaisuuksina (kuvio 2), sillä tie-  
dustelun keinoin tulisi väistämättä myös sellaista tietoa, joka liittyisi joko tapahtuneeseen  
rikokseen, meneillään olevaan rikokseen tai mahdollisesti tapahtuvaan rikokseen. Tilanteessa  
korostuisi erityisesti se, kuinka tiedustelulla hankittua tietoa hyödynnettäisi rikostorjunnassa.  
Kysymys ei ole täysin ongelmaton, sillä mm. esitutkinnassa hyödynnetty tieto on asianosais-  
julkista. Näin ollen olisi olemassa riski siitä, että tiedustelu paljastuisi rikosprosessin asian-  
osaiselle. Tätä on pidetty ongelmaisena erityisesti tiedustelun salaisen luonteen vuoksi.

Turvallisuuspalveluiden ja turvallisuuspoliisin eroja tutkinut Paavo Selin (2008, 65) on arvioi-  
nut valtion sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden osin limittäisiksi käsitteiksi, joiden puitteissa  
tehtävä tiedustelutoiminta tähtää loppujen lopuksi samaan päämäärään. Sisäisiä turvallisuus-  
uhkia varten suoritetaan turvallisuustiedustelua, josta voi valtiosta riippuen vastata joko kan-  
sallinen turvallisuuspalvelu tai -poliisi. Ulkoisen turvallisuuden osalta suoritetaan ulkoista tie-  
dustelua, josta käytännössä vastaavat ulkoinen tiedustelupalvelu, sotilastiedustelu tai tekni-  
nen erikoistiedustelu. Olipa kyse sisäisestä tai ulkoisesta turvallisuudesta, sen nojalla tehdyn  
tiedustelun tavoite on aina hankkia tiedustelutietoa hallitukselle ja korkeimmalle virkamie-  
sportaalle. Tämän tiedon perusteella valtionjohto tekee päätöksiä ja muita toimenpiteitä  
kunkin valtion hallintojaon mukaan. Selinin johtopäätösten perusteella voitaneen myös sanoa,  
että tiedustelun ja rikostorjunnan puitteissa tehdyn tiedustelutoiminnan välinen raja on hä-  
märtynyt samalla, kun sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden raja on muuttunut häilyvämmäksi.

Suomessa tiedustelulakihanke yhdistettiin rikostorjunnan intresseihin, kun sisäministeriö il-  
moitti 14.8.2015 julkaisemassaan mediatiedotteessa, että tiedustelutoimintaa ääriliikkeiden  
seuraamisessa vahvistetaan Jyväskylässä 1.8.2015 tapahtuneen väkivaltaiseksi muuttuneen  
mielenilmauksen seurauksena. Jyväskylän tapahtumat liittyivät kansallissosialistiseksi kuvatun  
Suomen Vastarintaliikkeen mielenosoitukseen, joka kärjistyi mielenosoittajien hyökättyä si-  
vullisten kimppuun ja estäessä aggressiivisesti poliisin toimintaa (YLE 2015c).

Sisäministeri Petteri Orpon johtama asiantuntijaelin on päättänyt, että kaikki poliisilaitokset ohjeistetaan seuraamaan ääriliikkeitä, ja että tiedustelu- ja analyysitoimintaa niiden seuraamiseksi vahvistetaan. Tiedustelun, analyysin sekä uhka-arviotoiminnan pyrkimyksenä on arvioida etukäteen, mitä riskejä ääriliikkeet voisivat muodostaa. Tiedotteen mukaan Jyväskylän tapahtumat luovat entisestään painetta tietoverkkotiedustelun lisäämiseen. Sisäministeriön asiantuntijat ovat arvioineet, että uusien verkkotiedustelumenetelmien ja perinteisen poliisi-työn yhdistäminen olisi tehokkain keino ennakoida ääriliikkeiden muodostamia uhkia. Tiedotteessa muistutettiin, että tiedustelulainsäädännön uudistus on tällä hetkellä pohdinnassa. Sisäministeriön arvion mukaan Suomen Vastarintaliike ei noin 50 hengen jäsenistöllään tällä hetkellä uhkaa Suomen yhteiskuntajärjestystä. (Sisäministeriö 2015c.)

Sisäministeriön hallinnonalan juridisen asiantuntijan mukaan tiedustelutoimivaltuuksien ja rikostorjuntatoimivaltuuksien yhdistäminen yhdessä viranomaisessa olisi ongelmallista. Jos suojelupoliisin toimivaltuuksia kasvatettaisiin huomattavasti tiedustelulainsäädännön myötä, niin asiantuntijan mukaan sen pitäisi luopua esitutkintaoikeuksista. Tiedustelutietoa ei lähtökohtaisesti voisi käyttää rikosprosessissa, sillä tieto olisi silloin asianosaisjulkista. Koska Euroopassa on vahva Equality of Arms -periaate, eli syytetyllä on aina oikeus saada kaikki tiedot, jotka voivat vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn oikeudessa, olisi salassa pidettävien tiedustelutietojen antaminen tähän prosessiin hyvin haasteellista. (Haastateltava A 2015.)

Tutkimuksen tavoitteiden kannalta oli mielenkiintoista havaita, että sisäministeriö on julkisesti puoltanut suunnitteilla olevan tiedustelulainsäädännön hyödyntämistä myös poliisitoiminnan tarpeisiin sanomalla Jyväskylän väkivaltaisen mielenosoituksen tuovan lisäpainetta tietoverkkotiedustelun saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä (Sisäministeriö 2015c). Puolustusministeriön asettama tiedonhankintalakityöryhmä on puolestaan mietinnössään (2015) esittänyt tietoverkoissa tapahtuvan tietoliikennetiedustelun rajaamista kansallista turvallisuutta vaarantaviin uhkiin.

Tiedustelulakihankkeessa tarkoitettun tiedustelun ja rikostorjunnan välisen suhteen määrittely on siinä määrin haastava asiakokonaisuus, että myös tiedonhankintalakityöryhmä jätti sen syvemmän arvioinnin lakihankkeen jatkovaiheisiin. Työryhmä (2015, 63-64) lähestyi tätä ongelmallista rajapintaa seuraavasti:

"Tiedustelun tarkoituksena olisi havaita, tunnistaa ja hankkia tietoa uhista. Sen sijaan tiedustelulla ei estettäisi uhkien toteutumista. Rajapinta tiedustelun ja torjuntatoimien välillä olisi järjestettävä erikseen. Tiedustelun tuottaman tiedon johdosta toimivaltaisen viranomaisen olisi voitava ryhtyä tarvittaviin toimiin uhan torjumiseksi. Jatkotyöskentelyssä olisi pohdittava, missä laajuudessa ja millä tavalla tiedustelutietoa voitaisiin siirtää käytettäväksi esimerkiksi ri-

koksen ennalta estämisessä. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät näyttäisi asettavan kategorista estettä käyttää tietoliikennetiedustelua rikosten selvittämiseen. Selvänä lienee pidettävä sitä, ettei tietoliikennetiedustelu voisi olla tavanomaisena pidettävän verkko- tai muunkaan massarikollisuuden tutkintaa varten käytettävä menetelmä. Lähtökohdaksi voitaisiin ottaa se, ettei tietoliikennetiedustelua voida lainkaan käyttää rikostutkinnallisena menetelmänä. Tämän puolesta näyttäisivät puhuvan sekä yksilön oikeusturvaan että tietoliikennetiedustelun menetelmien salassa pidettävyyteen liittyvät syyt. Tietoliikennetiedustelun varsinaisesta rikostutkinnallisesta käytöstä erillinen asia on, että toiminnan yhteydessä tiedusteluviranomaisen tietoon saattaa tulla tietoja, jotka viittaavat siihen, että rikos on tapahtunut. Jos kyse on erityisen vakavasta rikoksesta, olisi pohdittava, millä tavoin tieto siitä voitaisiin antaa esitutkintaviranomaiselle. Tällöinkään kyseessä ei saisi olla tietojen käyttö oikeusprosessissa vaan rikostutkinnan suuntaamisesta."

Toisaalta voidaan myös kysyä, että jos tiedustelulla ei hankittaisi tietoa juuri rikostorjunnan tarpeisiin - lähtökohtaisesti kaikkein vakavimpien rikosten ennalta ehkäisemiseksi tai paljastamiseksi - niin mitä arvoa tiedolla olisi. Kysymys nousee esiin erityisesti pohdittaessa tiedustelutiedon hyödynnettävyyttä ja asianosaisjulkisuutta rikosprosessissa. Yhtä lailla ongelmallisena voitaneen nähdä nykysääntelyn mukaisen ohjatun tietolähdetoiminnan kautta saadun todistelun tuleminen asianosaisjulkiseksi, eikä ole helppoa hahmottaa, mitkä tai kenen edut vaarantuisivat yhtään enempää siinä tapauksessa, että tällaista todistusaineistoa olisi hankittu tiedustelulainsäädännön mukaisilla toimivaltuuksilla. Tiedon paljastuminen asianosaisille voi vaarantaa salaiseen tiedonhankintaan osallistuneen tai tähän toimintaan liittyvän henkilön turvallisuuden molemmissa tapauksissa. Myöskään pelko siitä, että tiedustelumethodin paljastuminen asianosaisille vaarantaisi tiedustelun suorittamisen jatkossa, ei liene yhtään sen suurempi, kuin pelko nykylainsäädännön mukaisen salaisen tiedonhankinnan paljastumisesta ja sen seurauksista.

RL 34 a luvun 2 §:n mukainen terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu on esimerkki siitä, että rikostorjunnan ja tiedustelun välinen rajanveto voi sääntelyn valossa muodostua hyvin tulkinnanvaraiseksi. Suomessa on jo nykyisellään kriminalisoitu mm. laitto-man uhkauksen suunnittelun tai siitä sopimisen yritys toisen kanssa, mikäli tämä tapahtuu terroristisessa tarkoituksessa siten, että teko on omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa jollekin valtiolle tai kansainväliselle järjestölle (RL 34 a luku 1 § ja 2 §). Koska nykyinen rikoslaki määrittelee melko kattavasti myös terroristisessa tarkoituksessa tehtävien rikosten valmistelun yrityksen, ollaan käsityksemme mukaan jo melko lähellä tilannetta, jossa salaista tiedonhankintaa voidaan käyttää, vaikka rikoksesta tai sen valmistelusta ei juuri olisi näyttöä.



Tiedustelun ja rikostorjunnan suhdetta arvioitaessa huomio kiinnittyy myös Mikko Paateron ja Jarno Limnellin yhteiseen, Helsingin Sanomissa 2.3.2015 julkaistuu asiantuntijakirjoitukseen, joka käsittelee kyberrikollisuutta ja -turvallisuutta. Tiedustelulakihankkeeseen viitaten kirjoituksessa todetaan seuraavaa:

"Tietoverkkoihin ja -järjestelmiin kohdistuvien tai niitä hyödyntävien rikosten torjumisessa tärkeää on ennaltaehkäisy. Jos Suomessa halutaan torjua ammattimaista kybervakoilua, tiedustelupalveluiden suorittamalle verkkotiedustelulle ei ole vaihtoehtoa."

Tutkimusta varten kerättyjen tietojen pohjalta voidaan tehdä johtopäätös, etteivät tiedustelun tarkoitusperät sinänsä radikaalisti eroaisi rikostorjunnan tarkoitusperistä. Yhdistävä tekijä on turvallisuus. Tiedustelun keinoin huolehdittaisi laaja-alaisesti kansallisen turvallisuuden intresseistä, kun puolestaan rikostorjunta yhdistetään sisäisen turvallisuuden yhdeksi keskeisimmistä toiminnoista. Poliisi on pääasiallisena esitutkintaviranomaisena myös keskeinen rikostorjuntaviranomainen ja vastaa osaltaan sisäisestä turvallisuudesta. Sisäinen turvallisuus puolestaan on erottamaton osa kansallista turvallisuutta. Näin ollen sisäinen turvallisuus palvelee kansallisen turvallisuuden intressejä. Lainopillisesta näkökulmasta kyse voi kuitenkin olla kahdesta eri asiasta. Tänä päivänä viranomaisten tiedonhankintaa, kuten poliisin salaisia tiedonhankintakeinoja, ei voida perustella kansallisella turvallisuudella. Niinpä myös suojelupoliisi, joka poliisiyksikkönä toimii poliisin toimivaltuuksilla, voi suorittaa salaista tiedonhankintaa vain rikosperusteisesti. Jatkossa on mahdollista, että kansallinen turvallisuus tulee laintasoiseksi määreeksi ja oikeuttaa mm. tietoliikennetiedusteluun, jota tiedonhankintalaki-työryhmä on mietinnössään esittänyt ja joka on osa hallituksen päättämää lainvalmisteluprosessia.

Käsityksemme mukaan tiedustelu voisi tasaväkisesti palvella sekä sisäisen että ulkoisen turvallisuuden intressejä, eikä sitä siksi voida valmistella tyystin rikostorjunnasta irralliseksi toiminnaksi. Tiedustelutiedon hyödynnettävyydestä rikosprosessissa esitetyt huolestuneet kannanotot puolestaan tarvitsevat tuekseen muitakin perusteita kuin sen, että tiedustelu on luonteeltaan salaista. Kestämättömältä tuntuu ajatus siitä, ettei tiedustelutietoa voitaisi käyttää näyttönä rikosasiassa, mikäli asia olisi riittävän vakava. Mikäli tieto arvioitaisiin käyttökelpoiseksi myös rikosprosessissa, tulisi seuraavaksi arvioida tiedon salassa pidettävyyteen liittyvät kysymykset. Kuten asianosaisjulkisuuden osalta nytkin, tulisi sen rajoittamiseen olla laista johdettavat perusteet myös tiedustelutiedon kohdalla.

Siviili- ja sotilastiedustelulakien säätämisen taustalla on sinänsä perusteltu ja globaalia kehitystä noudatteleva tarve huolehtia kansallisesta turvallisuudesta. Kuten jo tutkimuksen alussa todettiin, edustaa Suomi kansainvälisessä vertailussa poikkeusta, sillä meillä on säädetty vain

rikosperusteisesta salaisesta tiedonhankinnasta. Hallitus (Valtioneuvosto 2015b) on perustellut uutta tiedustelulainsäädäntöä muuttuneella turvallisuusympäristöllä sekä uusilla Suomeen kohdistuvilla uhkilla, joihin maamme tulisi kyetä vastaamaan nykyistä tehokkaammin.

Hallituksen mukaan globalisaatio ja digitalisaatio ovat siirtäneet kansallisen turvallisuuden uhkia, kuten vakoilua ja terrorismia, verkkoon, mikä edellyttää muutoksia myös lainsäädännöltä. Samaan aikaan hallitus peräänkuuluttaa perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamista, mistä yhtenä osoituksena voidaan pitää erillistä lainsäädäntöhanketta perustuslain mahdollisen muutostarpeen arvioimiseksi. Lainsäätäjän suoranaista tavoitteena näyttää olevan kansallisen turvallisuuden lisääminen niihin perusteisiin, joilla mm. luottamuksellisen viestin suoja voidaan murtaa (Valtioneuvosto 2015b). Suomi on näin ottamassa ensiaskeleitaan liittyäkseen tiedusteluvaltioiden joukkoon.

## Lähteet

### Kirjalliset lähteet

- Aaltola, J. & Valli, R. 2001. Ikkunoita tutkimusmetodeihin I: metodin valinta ja aineistonkeruu - virikkeitä aloittelevalle tutkijalle. PS-kustannus: Jyväskylä.
- Brown, S. 2007. International journal of police science and management. Vol. 9 no. 4: The meaning of criminal intelligence.
- Evidenssi. 2015. Keskusrikospoliisin asiakaslehti. 2/2015.
- Hankilanoja, A. 2014. Poliisin salainen tiedonhankinta. Talentum: Helsinki.
- Helminen, K., Fredman, M., Kanerva, J., Tolvanen, M. & Viitanen, M. 2014. Esitutkinta ja pakkokeinot. Talentum: Helsinki.
- Helminen, K., Lehtola, K. & Virolainen, P. 2005. Esitutkinta ja pakkokeinot. Lakimiesliiton kustannus: Helsinki.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2007. Tutki ja kirjoita. 13., osin uudistettu painos. Helsinki: Tammi.
- Honkasalo, B. 1965. Suomen rikosoikeus: yleiset opit. 1. osa, toinen painos. B-sarja, N:o 28. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja: Helsinki.
- Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa. Talentum: Tampere.
- Limnéll, J., Majewski, K. & Salminen, M. 2014. Kyberturvallisuus. Docendo: Jyväskylä.
- Metsäranta, T. 2015. Poliisin salaiset tiedonhankintakeinot ja yksityiselämän suoja. Yliopistolinen väitöskirja. Turun yliopisto: oikeustieteellinen tiedekunta.
- Mäkinen, O. Tieteellisen kirjoittamisen ABC. 2005. Tammi: Helsinki.
- Nuotio, K. & Malkki, L. 2010. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden Eurooppa. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.
- Palo, S. 2010. Järjestäytyneet rikollisryhmät ja rikosvastuu. Yliopistolinen väitöskirja.
- Pellonpää, M. 2005. Euroopan ihmisoikeussopimus. 4., uudistettu painos. Talentum: Helsinki.
- Peltomäki, J. & Norppa, K. 2015. Rikos meni verkkoon: näkökulmia kyberrikollisuuteen ja verkkoturvallisuuteen. Talentum: Helsinki.
- Poliisi & Oikeus. Suomen poliisijärjestöjen liiton jäsenlehti. 1/2015. Helsinki.
- Pölönen, P. 1997. Salaiset pakkokeinot. Vammalan Kirjapaino: Vammala.
- Selin, P. 2004. Britannian turvallisuuspalvelu ja Suomen Suojelupoliisi. Pro Gradu-tutkielma. Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos.
- Selin, P. 2008. Turvallisuuspalvelu vai turvallisuuspoliisi? Licensiaatintutkimus. Tampereen yliopisto.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi: Helsinki.

Wall, D., Williams, M. 2014. Policing Cybercrime - Networked and Social Media Technologies and the Challenges for Policing. Routledge: UK/USA

#### Sähköiset lähteet

Federation of American Scientists FAS 2015. World intelligence and security agencies. Viitattu 15.5.2015.  
<http://fas.org/irp/world/index.html>

Gill, P., Horgan, J. & Deckert, P. 2014. Bombing Alone: Tracing the Motivations and Antecedent Behaviors of Lone-Actor Terrorists. Journal of Forensic Sciences. Viitattu 18.9.2015.  
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1556-4029.12312/full>

HS 2014a. EK torjuu Suomeen suunnitellun tiedustelulain. Talousuutiset. Viitattu 18.3.2015.  
<http://www.hs.fi/talous/a1394528343062>

HS 2014b. Paljon oikeudellisia ongelmia. Talousuutiset. Viitattu 18.3.2015.  
<http://www.hs.fi/talous/a1394528502694>

HS 2015a. Ilkka Salmi palaa suojelupoliisin päälliköksi. Kotimaan uutiset 14.7.2015. Viitattu 30.8.2015.  
<http://www.hs.fi/kotimaa/a1436759503973>

HS 2015b. Poliisiylijohtaja Paatero: Verkkorikollisuuden torjuntaan tarvitaan uutta lainsäädäntöä. Pääkirjoitus 2.3.2015. Viitattu 8.9.2015.  
<http://www.hs.fi/paakirjoitukset/a1425183352033>

HS 2015c. Ranskan junahyökkääjällä ehkä ääri-islamistitausta - hyökkääjän taltuttaneet matkustajat saivat kiitosta. Ulkomaan uutiset. Viitattu 22.8.2015  
<http://www.hs.fi/ulkomaat/a1440132610422>

HS 2015d. Ruotsin hallituksen terrorismin-vastainen strategia julki: passien myöntäminen tiukkenee, terrorismimatkojen organisointi rikokseksi. Ulkomaan uutiset 28.8.2015. Viitattu 29.8.2015.  
<http://www.hs.fi/ulkomaat/a1440736942863>

HS 2015e. Yhdysvallat suitsii urkintaa - mutta väheneekö vakoilukoneiston valta? Ulkomaan uutiset. Viitattu 22.8.2015.  
<http://www.hs.fi/ulkomaat/a1434342996234>

IL 2015. Supo: Suomesta lähtenyt jo 13 naista Isisin riveihin. Viitattu 19.9.2015.  
[http://m.iltalehti.fi/uutiset/2015072220071398\\_uu.shtml](http://m.iltalehti.fi/uutiset/2015072220071398_uu.shtml)

IS 2015. Ranskan juna-ampujan uskotaan olevan ääri-islamisti. Ulkomaan uutiset. Viitattu 22.8.2015.  
<http://www.iltasanomat.fi/ulkomaat/art-1440209584902.html>

Kansallinen terrorismintorjunnan strategia 2014-2017. Viitattu 25.8.2015.  
[https://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/1/1/kansallinen\\_terrorismintorjunnan\\_strategia\\_2014\\_-\\_2017\\_korostaa\\_ennakoivaa\\_toimintaa\\_51828](https://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/1/1/kansallinen_terrorismintorjunnan_strategia_2014_-_2017_korostaa_ennakoivaa_toimintaa_51828)

Karjalainen. 2015. Lakiesitys: Verkkovakoilu voisi alkaa ensi vuonna. Kotimaan uutiset 8.3.2015. Viitattu 24.8.2015.  
<http://www.karjalainen.fi/uutiset/uutis-alueet/kotimaa/item/69442-lakiesitys-verkkovakoilu-voisi-alkaa-ensi-vuonna>

Kurttila, Mikko. 2015. Mitä tiedustelusta kirjoitettiin? Suojelupoliisi ja tiedonhankintalakityöryhmä mediassa 2013-2015. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. Hallintotieteenlaitos. <https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/97568/GRADU-1435556231.pdf?sequence=1>

Kyberturvallisuusstrategia. 2013. Valtioneuvoston periaatepäätös 24.1.2013. <http://www.yhteiskunnanturvallisuus.fi/fi/component/search/?searchword=kyberturvallisuus&ordering=&searchphrase=all>

Lainvalmistelu 2015. Lakien säätäminen. Viitattu 25.8.2015. <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>

MTV 2015. Väärinkäytökset ja ylisalaaminen verkkovalvonnan ongelmat. Jarkko Sipilän elinkautinen-blogi. Viitattu 11.8.2015. <http://blogit.mtv.fi/elinkautinen/2015/02/01/epaselvyydet-selvitettava-ennen-verkkovalvontalakia/>

Oikeusasiamies. 2014. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 29.8.2015. <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/oikeusasiamies/oikeusasiamies.htx>

Oikeuskanslerinvirasto. 2015. Viitattu 9.6.2015. <http://www.okv.fi/fi/>

Oikeusministeriö. 2015. Siviili- ja sotilastiedustelua koskevan lainsäädännön valmistelu käynnissä. Uutiset 28.8.2015. Päivitetty 21.8.2015. Viitattu 14.9.2015. <http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2015/08/siviilijasotilastiedusteluakoskevanlainsaadannonvalmistelukayntiin.html>

Poliisi. 2015. Internetsivut. Viitattu 21.5.2015. <http://poliisi.fi>

Poliisin toimintaympäristö: poliisiammattikorkeakoulun katsaus 2014. Viitattu 27.8.2015. [https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/86728/Raportteja\\_112\\_web.pdf](https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/86728/Raportteja_112_web.pdf)

Rajavartiolaitos. 2015a. Rikostorjunta. Viitattu 18.8.2015. <http://www.raja.fi/tehtavat/rikostorjunta>

Rajavartiolaitos. 2015b. Tehtävät. Viitattu 9.6.2015. <http://www.raja.fi/tehtavat>

Rikoksantorjuntaneuvosto. 2013. Rikoksantorjunnan strategiat. Viitattu 14.8.2015. <http://www.rikoksantorjunta.fi/fi/index/rikoksantorjunta/rikoksantorjunnanstrategiat.html>

Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2012-2015. Sisäministeriö. Viitattu 11.8.2015. [http://www.intermin.fi/sisainturvallisuus/ohjelmat/ohjelmat\\_2011-2015](http://www.intermin.fi/sisainturvallisuus/ohjelmat/ohjelmat_2011-2015)

Sisäministeriö. 2011. Sisäinen valvonta Sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla. Viitattu 9.6.2015. [https://www.intermin.fi/download/35257\\_sm\\_ohje\\_sisainen\\_laillisuusvalvonta.pdf?8347a9541c05d188](https://www.intermin.fi/download/35257_sm_ohje_sisainen_laillisuusvalvonta.pdf?8347a9541c05d188)

Sisäministeriö. 2013. Sisäministeri Räsänen: Turvallisuusviranomaisten järjestelmäympäristö merkittävästi aiempaa turvallisempi. Mediatiedote 12.6.2013. Viitattu 16.8.2015. [http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/pelastustoimi/1/0/sisaministeri\\_rasanen\\_turvallisuusviranomaisten\\_jarjestelmaymparisto\\_merkittavasti\\_aiempaa\\_turvallisempi\\_44609](http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/pelastustoimi/1/0/sisaministeri_rasanen_turvallisuusviranomaisten_jarjestelmaymparisto_merkittavasti_aiempaa_turvallisempi_44609)

Sisäministeriö. 2014a. Vuonna 2014 poliisi käytti salaisia tiedonhankintakeinoja edellisvuotta vähemmän. Viitattu 9.6.2015. [http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/1/1/vuonna\\_2014\\_poliisi\\_kaytti\\_salaisia\\_tiedonhankintakeinoja\\_edellisvuotta\\_vahemman\\_58756](http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/1/1/vuonna_2014_poliisi_kaytti_salaisia_tiedonhankintakeinoja_edellisvuotta_vahemman_58756)

Sisäministeriö. 2014b. Väkivaltainen extremismi Suomessa - tilannekatsaus 2/2014. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Viitattu 18.5.2015.  
[http://www.intermin.fi/download/55540\\_Vakivaltainen\\_ekstremismi\\_Suomessa\\_-\\_tilannekatsaus\\_2-2014\\_FINAL.pdf?23ea9845e89ad188](http://www.intermin.fi/download/55540_Vakivaltainen_ekstremismi_Suomessa_-_tilannekatsaus_2-2014_FINAL.pdf?23ea9845e89ad188)

Sisäministeriö. 2014c. Suojelupoliisin hallinnollista asemaa ja tulosohjausta sekä valvonnan kehittämistä selvittäneen työryhmän loppuraportti. Julkaisu 28/2014. Viitattu 28.8.2015.  
<https://www.intermin.fi/julkaisu/282014>

Sisäministeriö. 2015a. Ministeriö. Viitattu 19.5.2015.  
[http://www.intermin.fi/fi/ministerio/ministerion\\_toimiala](http://www.intermin.fi/fi/ministerio/ministerion_toimiala)

Sisäministeriö. 2015b. Terrorismin torjunta. Viitattu 21.5.2015.  
[http://www.intermin.fi/fi/turvallisuus/rikostorjunta/terrorismin\\_torjunta](http://www.intermin.fi/fi/turvallisuus/rikostorjunta/terrorismin_torjunta)

Sisäministeriö. 2015c. Tiedustelutoimintaa ääriliikkeiden seuraamisessa vahvistetaan. Mediatiedote 14.8.2015. Viitattu 15.8.2015.  
[http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/1/1/tiedustelutoimintaa\\_aariliikkeiden\\_seuraamisessa\\_vahvistetaan\\_61694](http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/1/1/tiedustelutoimintaa_aariliikkeiden_seuraamisessa_vahvistetaan_61694)

Sisäministeriö. 2015d. Lainsäädäntöhanke Rajavartiolaitoksen suorittamasta rikostorjunnasta käynnistynyt. Mediatiedote 13.3.2015. Viitattu 18.8.2015.  
[https://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/1/1/lainsaadantohanke\\_rajavartiolaitoksen\\_suorittamasta\\_rikostorjunnasta\\_kaynnistynyt\\_59048](https://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/1/1/lainsaadantohanke_rajavartiolaitoksen_suorittamasta_rikostorjunnasta_kaynnistynyt_59048)

Sisäministeriö. 2015e. Rikostorjunta. Viitattu 21.8.2015.  
<http://www.intermin.fi/fi/turvallisuus/rikostorjunta>

Sisäministeriö. 2015f. Suojelupoliisin hallinnollinen asema muuttuu 1.1.2016. Mediatiedote 9.7.2015. Viitattu 24.8.2015.  
[http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/poliisitoimi/1/0/suojelupoliisin\\_hallinnollinen\\_asema\\_muuttuu\\_1\\_1\\_2016\\_61199](http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/poliisitoimi/1/0/suojelupoliisin_hallinnollinen_asema_muuttuu_1_1_2016_61199)

Suojelupoliisi. 2015. Terrorismin uhka-arvio. Viitattu 16.7.2015.  
[https://www.poliisi.fi/supo/terrorismintorjunnan\\_uhka-arvio](https://www.poliisi.fi/supo/terrorismintorjunnan_uhka-arvio)

Tarvainen, Kaisa. 2014. "Onko joku nyt oikeasti yllättynyt tästä?": verkkovalvonnan diskurssit NSA:n urkintakohua käsittelevässä suomalaisessa julkisessa keskustelussa. Pro gradu - tutkielma. Viitattu 19.7.2015.  
<http://lauda.ulpland.fi/handle/10024/59862>

The National Security Strategy of the United States of America. 2002. Viitattu 26.8.2015.  
[www.state.gov/documents/organization/63562.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf).

Tiedonhankintalakityöryhmä. 2015. Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja. Tiedonhankintalakityöryhmän mietintö.  
[http://www.defmin.fi/files/3016/Suomalaisen\\_tiedustelulainsaadannon\\_suuntaviivoja.pdf](http://www.defmin.fi/files/3016/Suomalaisen_tiedustelulainsaadannon_suuntaviivoja.pdf)

Tietosuojavaltuutettu. 2014. Tietosuojavaltuutetun toimisto. Päivitetty 20.2.2014. Viitattu 16.8.2015.  
<http://www.tietosuoja.fi/fi/index/tietosuojavaltuutetuntoimisto.html>

TS 2015. Turun sanomat. Terroristijahti jatkuu Ranskassa. Ulkomaan uutiset, STT 8.1.2015. Viitattu 16.8.2015.  
<http://www.ts.fi/uutiset/ulkomaat/720389/Terroristijahti+jatkuu+Ranskassa>

Tulli. 2015. Tulli tutuksi. Viitattu 9.6.2015.  
[http://www.tulli.fi/fi/suomen\\_tulli/tulli\\_tutuksi/index.jsp](http://www.tulli.fi/fi/suomen_tulli/tulli_tutuksi/index.jsp)

- Valtioneuvosto. 2015a. Viitattu 21.8.2015.  
[http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/siviili-ja-sotilastiedustelua-koskevan-lainsaadannon-valmistelu-kayntiin](http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/siviili-ja-sotilastiedustelua-koskevan-lainsaadannon-valmistelu-kayntiin)
- Valtioneuvosto. 2015b. Viitattu 14.10.2015.  
[http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/tiedustelulainsaadannon-hankeet-kaynnistettiin](http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tiedustelulainsaadannon-hankeet-kaynnistettiin)
- Viestintävirasto. 2015. Kyberturvallisuus. Viitattu 31.7.2015.  
<https://www.viestintavirasto.fi/kyberturvallisuus.html>
- Virta, S. 2012. Turvallisuuden tutkimus. Tieteenalat ja monitieteellisyden lähtökohtia. Viitattu 15.8.2015  
<http://www.oaj.tsv.fi/index.php/ta/article/download/7470/5812>
- Walsh, P. 2011. Intelligence and intelligence analysis. Viitattu 25.8.2015.  
[http://samples.sainsburysebooks.co.uk/9781136718564\\_sample\\_861601.pdf](http://samples.sainsburysebooks.co.uk/9781136718564_sample_861601.pdf)
- Warner, M. 2002. Wanted: A Definition of intelligence. Viitattu 25.8.2015.  
<http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a525816.pdf>
- Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. 2010. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010.  
<http://www.yhteiskunnanturvallisuus.fi/fi/materiaalit>
- YLE 2013. KRP:n Robin Lardot: Verkkorikollisuus suurin haaste. Kotimaan uutiset 8.10.2013. Viitattu 31.8.2015.  
[http://yle.fi/uutiset/krpn\\_robin\\_lardot\\_verkkorikollisuus\\_suurin\\_haaste/6869831](http://yle.fi/uutiset/krpn_robin_lardot_verkkorikollisuus_suurin_haaste/6869831)
- YLE 2015a. AFP: Juutalaiskauppaan hyökännyt mies kertoi tehneensä yhteistyötä satiirilehden iskeneiden veljesten kanssa. Ulkomaan uutiset 9.1.2015. Viitattu 16.8.2015.  
[http://yle.fi/uutiset/afp\\_juutalaiskauppaan\\_hyokannyt\\_mies\\_kertoi\\_tehneensa\\_yhteistyota\\_satiirilehden\\_iskeneiden\\_veljesten\\_kanssa/7729283](http://yle.fi/uutiset/afp_juutalaiskauppaan_hyokannyt_mies_kertoi_tehneensa_yhteistyota_satiirilehden_iskeneiden_veljesten_kanssa/7729283)
- YLE 2015b. Eläkkeelle lähtevä poliisiylijohtaja: Olen pettynyt Jari Aarnion rikosepäilyihin. Kotimaan uutiset 24.5.2015. Viitattu 24.8.2015.  
[http://yle.fi/uutiset/elakkeelle\\_lahteva\\_poliisiylijohtaja\\_olen\\_pettynyt\\_jari\\_aarnion\\_rikosepailyihin/8009140](http://yle.fi/uutiset/elakkeelle_lahteva_poliisiylijohtaja_olen_pettynyt_jari_aarnion_rikosepailyihin/8009140)
- YLE 2015c. Kansallissosialistit mellakoivat Jyväskylässä - kymmeniä otettu kiinni. Kotimaan uutiset 1.8.2015. Viitattu 15.8.2015.  
[http://yle.fi/uutiset/kansallissosialistit\\_mellakoivat\\_jyvaskylassa\\_kymmenia\\_otettu\\_kiinni/8197342](http://yle.fi/uutiset/kansallissosialistit_mellakoivat_jyvaskylassa_kymmenia_otettu_kiinni/8197342)
- YLE 2015d. Ranskan terroristiepäilyt linnoittautuivat painotaloon. Ulkomaan uutiset 9.1.2015. Viitattu 16.8.2015.  
[http://yle.fi/uutiset/ranskan\\_terroristiepaillyt\\_linnoittautuivat\\_painotaloon/7727206](http://yle.fi/uutiset/ranskan_terroristiepaillyt_linnoittautuivat_painotaloon/7727206)
- YLE 2015e. Tutkija Ranskan terroriteoista: Kouluesimerkki nuorten tiestä väkivaltaan. Ulkomaan uutiset 9.1.2015. Viitattu 16.8.2015.  
[http://yle.fi/uutiset/tutkija\\_ranskan\\_terroriteoistakouluesimerkki\\_nuorten\\_tiesta\\_vakivaltaan/7728247](http://yle.fi/uutiset/tutkija_ranskan_terroriteoistakouluesimerkki_nuorten_tiesta_vakivaltaan/7728247)

#### Julkaisemattomat lähteet

Aarnio, R. 2015. Tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnion haastattelu 9.4.2015. Tietosuojavaltuutetun toimisto, Helsinki.

Haastattelu A. 2015. (Sisäministeriön hallinnonalan lainopillinen asiantuntija)

Haastattelu B. 2015. (Sisäministeriön hallinnonalan verkkoympäristön asiantuntijat)

Haastattelu C. 2015 (Poliisin salaisen tiedonhankinnan asiantuntija)

Haastattelu D. 2015 (Julkishallinnon kyberturvallisuusasiantuntija)

Haastattelu E. 2015 (Yksityisen sektorin kyberasiantuntija).

#### Virallislähteet

Aluevalvontalaki (755/2000).

Asetus poliisin hallinnosta (158/1996).

Asetus rikosentorjuntaneuvostosta (396/2007).

EOak 1716/2009. Viranomaisen oikeusasiamiehelle antamien tietojen tulee pitää paikkansa. Esittelijä Juha Haapamäki.

Euroopan ihmisoikeussopimus. Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien suojaamiseksi.

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2010/C 83/02).

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto (2012/C 326/01).

HaVM 52/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 22/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle telekuuntelua ja -valvontaa sekä teknistä tarkkailua koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 57/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 222/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi.

HE 224/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

HE 346/2014 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Laki poliisin hallinnosta (110/1992).

Laki poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (687/2009).

Laki puolustusvoimista (551/2007).

Laki rikostorjunnasta Tullissa (623/2015).

Laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa (255/2014).

Laki tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta (389/1994).



OM 1/879/2015. Arviomuistio terrorismirikosten uusien kansainvälisten kriminalisointivelvoitteiden vaikutuksista rikoslainsäädäntöön.

Pakkokeinolaki (806/2011).

Poliisilaki (872/2011).

Rajavartiolaki (578/2005).

Rikoslaki (39/1889).

Suomen perustuslaki (731/1999).

Yhdistyneiden kansakuntien kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976).

## Kuviot

Kuvio 1: Lainsäädäntöprosessi (Lainvalmistelu 2015). .....	42
Kuvio 2: Havainnekuva tiedustelun suhteesta rikostorjuntaan erillisenä järjestelmänä....	85

## Taulukot

Taulukko 1: Pohjoismainen vertailu (muokattu tiedonhankintalakityöryhmän mietinnöstä 2015.) .....	70
Taulukko 2: Pohjoismainen vertailu (muokattu tiedonhankintalakityöryhmän mietinnöstä 2015.) .....	71
Taulukko 3: Pohjoismainen vertailu (muokattu tiedonhankintalakityöryhmän mietinnöstä 2015.) .....	71
Taulukko 4: Pohjoismainen vertailu (muokattu tiedonhankintalakityöryhmän mietinnöstä 2015.) .....	72

## Liitteet

Liite 1 Haastattelukysymykset tietosuojavaltuutetulle .....	101
Liite 2 Haastattelukysymyslista .....	103

## Liite 1 Haastattelukysymykset tietosuojavaltuutetulle

1. Mistä asioista tiedonhankintalakityöryhmä halusi kuulla tietosuojavaltuutettua?
2. Onko tietosuojavaltuutetulla roolia lainsäädäntöhankkeen seuraavissa vaiheissa?
3. Minkälainen lupa- ja valvontaelin tulisi Suomeen rakentaa, jotta säilyisi riittävä toiminnan läpinäkyvyys ja kriittisesti tarkastelu?
  - o Minkälainen lupamenettely tulisi järjestää?
  - o Miten valvonta tulisi järjestää?
  - o Yksi vai useampi valvontaelin?
  - o Miten tietoliikennetiedustelun valvonta tulisi järjestää?
4. Mikä rooli tietosuojavaltuutetulla olisi tässä valvontatehtävässä?
5. Tiedustelulaista on julkisuudessa puhuttu mm. verkkourkinnan mahdollistajana. Onko sillä merkitystä yksityisyyden suojan kannalta, kerättäisiinkö tietoverkoista viestien sisältöjä vai viestien metatiedot?
6. Mitä mieltä olet tiedustelutarkoituksessa tehtyjen tunnistetietojen keräämisestä ja tallentamisesta?
  - o Tulisiko tunnistetietojen kerääminen kohdentua vain rikoksesta epäiltyyn?
  - o Syntyisikö tietoverkoista kerättävistä tiedoista käytännössä aina henkilörekisteri tai sellaiseen rinnastettava rekisteri?
  - o Millä edellytyksillä tietoja tulisi voida luovuttaa kv-kumppaneille?
  - o Miten tunnistetietoja tulisi voida hyödyntää muussa rikostorjunnassa, mikäli tiedustelun aikana on sellaisia ilmennyt?
  - o Onko mahdollista, että myös teleyrityksille päätyisi kerättäviä tietoja tai tietoja siitä mitä tietoja tiedusteluviranomainen kerää?
  - o Minkälainen merkitys on Data Retention -direktiivin ennakkopäätöksellä?
7. Onko tietoliikennetiedustelun toteuttaminen perustuslainsuojan kannalta ongelmallista?
8. Mitä perusoikeudellisia epäkohtia/haasteita on laajamittaisella kansallisella tietoliikennetiedustelun yleisvalvonnalla?
9. Mitkä ovat kansainvälisen tietoliikenteen seulonnan kriittiset oikeudelliset seikat?

10. Tulisiko kansallisen turvallisuuden perusteella voida poiketa luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisesta? Toistaiseksi tämä on puuttunut perusteista poiketa.
11. Voiko tietoliikennetiedustelulla olla vaikutuksia yrityksille tai elinkeinoelämälle?
12. Voiko tietoliikennetiedustelulla olla vaikutuksia kansainväliseen kilpailukykyyn tai houkuttelevuuteen investointikohteena?
13. Voiko selkeä tiedustelulainsäädäntö olla kilpailuetu?
14. Mitä mieltä tietosuojavaltuutettu on perusoikeudellisesta näkökulmasta katsottuna jälkikäteen ilmoitettavasta kotietsinnästä ja laite-etsinnästä?
  - o Miten oikeussuojan toteutumista tulisi valvoa?
  - o Onko sillä hankittavan näytön osalta luotettavuusongelmia?
15. Suomi on ottamassa mallia ulkomailta, kun tiedustelusäännöksiä aiotaan tuoda kotimaiseen lainsäädäntöön. Mitä Suomessa pitäisi erityisesti huomioida yksityisyyden suojan ja luottamuksellisen viestinnän suojan näkökulmasta, ennen kuin asiassa edetään?

## Liite 2 Haastattelukysymyslista

### TIETOVERKKOTIEDUSTELU JA KYBER

- Mitä kyberturvallisuuden liittyviä haasteita ja ongelmia tiedustelulainsäädäntö voisi ratkaista? Mitkä ovat suurimmat ongelmakohdat ja mitä tuo laki voisi tuoda lisää?
- Minkälainen kyky Suomella torjua kyberhyökkäyksiä, kyberterrorismia ja kybervakou-  
lua tällä hetkellä?
- Ovatko suurimmat uhat ja toimijat verkossa Suomea kohtaan valtiollisia?
- Näetkö, että pyrkimyksenä tai ajatuksena olisi kehittää kykyä myös kyberhyökkäyk-  
siin?
- Minkä viranomaisen tai viranomaisten tulisi vastata tietoverkkotiedustelusta?
- Mikäli viranomaiset saavat lainsäädännön tietoliikennetiedustelun suorittamiseksi, jo-  
ka suunnataan ulkomaisia toimijoita kohtaan, niin onko se sellainen asia mitä ulko-  
mailla odotetaan. Aukeaako tiedustelun myötä mahdollisia tietoturva-aukkoja , jota  
kautta mahdollisesti vielä kehittyneemmät toimijat pääsevät sisälle Suomalaisiin jär-  
jestelmiin?
- Mediassa on valmisteilla olevasta tiedustelulaista puhuttu mm. verkkourkinnan mah-  
dollistajana. Kuinka paljon todellisuudessa verkkotiedustelu lisäisi viranomaisten tie-  
dönhankinnan voimakkuutta esimerkiksi internetissä?
- Onko Suomi valmis tietoliikennetiedusteluun, kun siinä tulisi olla teknisesti koko ajan-  
aallonharjalla?
- Näetkö, että tietotekninen kehitys voisi vähentää tietoliikennetiedustelun tehokkuut-  
ta, salausjärjestelmien parantuessa ja tietoliikennemäärien lisääntyessä.
- Mikäli tiedustelulainsäädäntö tulisi osaksi lainsäädäntöä Suomessa, niin näetkö sen  
tuovan jotain uusia ongelmia kyberturvallisuudelle?
- Liittykö massavalvontaan riskejä tai uhkia?

- Kyberturvallisuuden ympärillä on tällä hetkellä useita samanaikaisia hankkeita ja toimijoita, mm. Valtionhallinnon GovSOC, Valtorin SOC, puolustusvoimien SOC, Viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskus ja KRP:n kyberrikostorjuntakeskus. Onko vaarana, että kyberturvallisuutta hoitavasta viranomaiskentästä tulee liian sirpaleinen ja toiminnan hajanaisuus syö sen tehokkuutta?
  - Mikä olisi tiedusteluviranomaisen suhde jo olemassa oleviin kybertoimijoihin?
- Minkälaisia toimintoja tällä hetkellä on suunnitteilla tässä viranomaiskentässä kyberturvallisuuteen liittyen? Esim. KRP:hen on tulossa kyberrikoskeskus, onko mitään muita vastaavia mitä on kehitteillä tai suunnitteilla?
- Minkälaisena näet ns. Public Partner -toiminnan, eli kaupallisen kyberturvallisuustoiminnan ja sen roolin valtiollisessa kyberturvallisuudessa? Olisiko ollut mahdollista rakentaa valtionhallinnon kokonaiskyberturvallisuus tällaisen toiminnan varaan, niin kuin mm. Yhdysvaltain puolustusvoimien keskushallinto on tehnyt?
- Kuinka paljon yksityisellä kybersektorilla on yhteistyötä viranomaissektorin suuntaan, kyberturvallisuuskeskuksiin ja puolustusvoimiin jne?
- Kuinka helppoa tietojen luovutus on yksityisen kybersektorin ja viranomaisten välillä?
- Minkälaisista toimijoista kyberturvallisuuteen liittyvä verkosto koostuu, ovatko ne esimerkiksi kyberturvallisuuskeskuksia tms. ?
- Onko internetissä suoritettava tiedustelu kytketty vain syytä epäillä -kynnykseen, vai voidaanko tietoa jo nykyisellään hankkia esim. netin keskustelupalstoilta ja somesta ilman rikosepäilyä?
- Minkälaista on internetissä tehtävään tiedonhankintaan liittyvä kansainvälinen yhteistyö nykyisellään ja muuttaisiko tiedustelulaki sitä?
- Suomen kyberturvallisuusstrategiassa on arvioitu erilaisia uhkamalleja, siellä on kyberaktivismia, vandalismia, kyberrikollisuutta, kybervakoilua, terrorismia, kyberoperaatioita. Mikä on nyt ja tulevaisuudessa se ehkä Suomen todennäköisin uhkamalli tuolla verkkomaailmassa, tietoverkoissa käytännössä?



## TOIMIVALTUUDET

- Miten näet poliisin ja muiden viranomaisten tämänhetkiset tiedonhankintatoimivaltuudet? Onko niissä jotain selkeitä puutteita?
- Onko tiedonhankinnan nykyainsäädäntö toimiva siltä osin, kun viranomaisten oikeuksia on jaoteltu rikoksen estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen?
  - Ovatko poliisin nykyiset tiedonhankinnan toimivaltuudet riittävät ennalta estävän ja paljastavan rikostorjunnan tarpeisiin?
  - Mitä hyötyjä ja toisaalta haittoja on siinä, että poliisilaissa rikosten paljastamiseksi tehtävä tiedonhankinta on sidottu vain joihinkin tiettyihin rikosnimikkeisiin?
- Osaako poliisi tai riittävätkö sen resurssit nykyisellään riittävästi hyödyntää tämänhetkisiä tiedonhankinnan toimivaltuuksia?
- Ovatko poliisin ja muiden viranomaisten tiedonhankintaan liittyvät toimivaltuudet riittävät kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseksi?
- Mitkä ovat poliisin ja muiden viranomaisten mahdollisuudet oma-aloitteisesti profiloida ja tiedustella esim. hankkeita, henkilöitä tai ryhmiä, jotka voivat olla uhaksi kansalliselle turvallisuudelle tai yhteiskuntajärjestykselle, mikäli siihen ei suoraan kytkeydy rikoslaissa mainitun rikoksen tunnusmerkistöä?
- Tiedustelulaki tulisi todennäköisesti täysimääräisesti toteutuessaan ulottumaan internetin lisäksi myös muihin tiedonkulun kanaviin, kuten puhelinliikenteen seurantaan ja henkilötiedusteluun. Missä näet eniten tarvetta laajemmille tiedonhankintavaltuuksille?
- Löytyykö ulkomaisesta tiedustelulainsäädännöstä tietoverkko- ja henkilötiedustelun lisäksi joitakin muita merkittäviä tiedonhankintakeinoja, jotka voisivat olla realistisia myös suomalaisessa toimintaympäristössä?
- Nykyisten toimivaltuuksien valossa, näetkö että tiedustelulainsäädäntö toisi lisäarvoa nimenomaan rikostorjuntaan?
- Voidaanko nimenomaan poliisille antaa valtuuksia hankkia ennakkotietoa ilman rikosepäilyä? Onko realismia odottaa poliisille tällaisia toimivaltuuksia rikostorjuntaan liittyen.

## TIEDUSTELULAINSÄÄDÄNTÖ

- Kenelle tiedustelulainsäädännöstä olisi eniten hyötyä ja mitä olisi oikea taho käyttämään näitä toimivaltuuksia?
  - Minkälaiselle pelikentälle Suomi tällöin menisi?
- Tulisiko tiedustelulainsäädäntö ja siihen liittyvät toimivaltuudet säätää koskemaan poliisia, puolustusvoimia vai molempia näistä toimijoista?
  - Onko mahdollista, että Supon ja PV:n lisäksi näitä toimivaltuuksia käyttäisivät myös muut viranomaiset, kuten KRP?
  - Mikä olisi toimiva työnjako useamman viranomaisen mallissa?
  - Tulisiko lakiuudistuksen myötä perustaa siviilitiedusteluviranomainen?
- Mikä on mahdollisesti tulevan tiedustelulainsäädännön suhde rikostorjuntaan?
  - Kaikki viranomaisten tiedonhankinta linkittyy tällä hetkellä rikoksen käsitteeseen, on kyse sitten rikoksen estämisestä, paljastamisesta, selvittämisestä. Voitaisiinko tiedustelulainsäädännön avulla torjua myös nykyisiä rikoslakirikoksia?
  - Näetkö että rikoksen valmistelun ja estämisen käsite voisi muuttua?
- Mikä olisi tiedusteluvaltuuksia käyttävän tiedusteluviranomaisen suhde nykyiseen rikostorjuntaan?
  - Voisiko tiedusteluviranomainen olla samalla esitutkintaviranomainen?
- Jos ajatellaan, että tiedustelulakia käyttäisi siviilitiedusteluviranomainen, niin onko sillä mitään yhteyttä rikostorjuntaan vai onko se täysin erillinen toiminto? Tietojen vaihdon lisäksi tietysti, mutta näetkö ovatko ne samaa kokonaisuutta?
- Suomi on harvoja maita, joilla ei ole tiedustelulainsäädäntöä. Miten Suomen kansainvälinen asema mm. viranomaisyhteistyössä muuttuisi, jos meillä olisi tiedustelulaki?
- Onko tavallisten kansalaisten syytä olla huolissaan yksityisyydestään ja luottamuksellisen viestinnän suojasta, mikäli tiedustelutoimivaltuudet tulevat Suomessa lainsäädäntöön?