

”Tämä ei voi olla kansallisen kokonaisedun mukaista.”

Suojelupoliisin tiedustelulakeihin liittyvät näkemykset ja perustelut
eduskunnan valiokunnille vuoden 2018 valmistelutyön aikana

Mikko Eino Juhani Helenius

Helsingin yliopisto

Valtiotieteellinen tiedekunta

Poliittinen historia

Pro gradu -tutkielma

Maaliskuu 2020



HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta		Koulutusohjelma – Utbildningsprogram – Degree Programme Poliittinen historia	
Tekijä – Författare – Author Helenius <u>Mikko</u> Eino Juhani			
Työn nimi – Arbetets titel – Title ”Tämä ei voi olla kansallisen kokonaisedun mukaista.” – Suojelupoliisin tiedustelulakeihin liittyvät näkemykset ja perustelut eduskunnan valiokunnille vuoden 2018 valmistelutyön aikana			
Oppiaine – Läroämne – Subject Poliittinen historia			
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu -tutkielma	Aika – Datum – Month and year Maaliskuu 2020	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 119	
Tiivistelmä – Referat – Abstract			
<p>Tässä tutkielmassa keskitytään Suojelupoliisin ja Puolustusvoimien tiedustellisia toimivaltuuksia sekä niiden toimintaan kohdistettua laillisuusvalvontaa lisänneitä tiedustelulakeja koskeviin näkemyksiin lakien eduskuntakäsittelyn aikana. Tiedustelulakien lainsäädäntöprosessi aloitettiin vuonna 2015 Sipilän hallituksen toimesta Suomen turvallisuuspoliittisessa toimintaympäristössä tapahtuneiden muutoksen seurauksena. Prosessia pohjustivat jo aiemmat turvallisuuspoliittiset hankkeet, jotka olivat valtioneuvoston vuonna 2013 antama periaatepäätös Suomen ensimmäisestä kyberturvallisuusstrategiasta, Suojelupoliisin hallinnollista asemaa ja kehittämistarpeita arvioimaan asetetun työryhmän työskentely sekä puolustusministeriön asettaman tiedonhankintalakeityöryhmän alkuvuodesta 2015 julkaisema mietintö, jossa ehdotettiin aloittamaan tiedustelua koskevan säädösperustan luominen.</p> <p>Tutkielman toteutuksessa omaksuttiin kaksi tärkeää rajausta. Ensinnäkin, eduskuntatyöskentelyn osalta tarkastelun kohteeksi otettiin valiokuntien valmisteluvaihe. Toiseksi, laeista esitettyjen näkemysten tarkastelu rajattiin yhteen toimijaan, Suojelupoliisiin, jolle uusista toimivaltuuksista säättäminen oli ensiarvoisen tärkeä kysymys. Tutkimuskysymykseksi muodostui näiden rajausten myötä sen selvittäminen, millaisilla näkemyksillä ja perusteluilla Suojelupoliisi pyrki edistämään tiedustelulakien hyväksymistä eduskunnan valiokuntavalmistelun aikana. Tutkimusaineisto koostui Suojelupoliisin eduskunnan eri valiokunnille toimittamista asiantuntijalausunnoista sekä viraston vastineista valiokuntien ja muiden asiantuntijoiden siviilitiedustelua koskevasta hallituksen esityksistä antamiin lausuntoihin.</p> <p>Aineistoa lähestyttiin teorialähtöisen sisällönanalyysin mukaisesti niin, että lausunnoista nousseita huomioita pyrittiin luokittelemaan laajemman teoreettisen viitekehyksen avulla. Viitekehyksen muodostamiseen vaikutti tässä tutkielmassa omaksuttu näkökulma, ettei Suojelupoliisi puolustanut tiedustelulakeja vain puhtaasti omia intressejään ajavana toimijana, vaan osana Suomen valtion turvallisuuspoliittisiin toimintamalleihin keskittyvää laajempaa joukkoa ja yhteistä tavoitetta. Niinpä viitekehyksen pohjana toimi ajatus turvallisuusvaltion vahvistamisesta Suomen valtiollisessa kontekstissa, jossa otettiin huomioon turvallisuuspoliittisten keinojen kehittämisen välttämättömyyteen, suomalaisessa yhteiskunnassa toteutettavaan kokonaisturvallisuuden periaatteeseen sekä Suomen strategiseen kulttuuriin ja oikeusvaltiolliseen luonteeseen liittyvät tekijät ja näkökulmat.</p> <p>Toteutetun analyysin myötä Suojelupoliisin valiokunnille toimittamassa kirjallisessa materiaalissa ilmentyivät kaikki edellä mainitut viitekehyksen osa-alueet. Suojelupoliisin omien lausuntojen yhteydessä korostuivat ennen kaikkea näkökulmat, jotka kuvastivat kansallisen turvallisuuden suojaamista edistävien toimivaltuuksien välttämättömyyttä, niiden kansainvälisestä kontekstista katsottuna normaalina pidettäviä ominaisuuksia sekä Suomen perus- ja ihmisoikeuksia ja kansainvälisiä velvoitteita kunnioittavaa oikeusvaltiollista luonnetta. Suojelupoliisin muista asiantuntijalausunnoista antamissa vastineissa kuvastuivat kuitenkin kaikkein selvemmin juuri jälkimmäiset, oikeusvaltiollista luonnetta ja oikeusvaltiollisia periaatteita ilmentävät näkökulmat. Koska Suojelupoliisin vastauksissa kuvastuvat analyttisen viitekehyksen piirteet määräytyivät valiokunta- ja asiantuntijalausunnoissa esille nostettujen huomioiden mukaan, oikeusvaltiollisiin periaatteisiin kytkeytyvien näkemysten yleisyys sekä Suojelupoliisin omissa lausunnoissa että sen antamissa vastineissa ilmensivät sitä, miten keskeisen tärkeiksi perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät laillisuus- ja oikeusvaltiolliset kysymykset koettiin laajasti eri toimijoiden keskuudessa lakien eduskuntakäsittelyn aikana. Kokonaisturvallisuuden periaatteita kuvastavat huomioiden esiintyivät varsinkin Suojelupoliisin omissa lausunnoissa, ja pienemmissä määrin myös vastineissa. Strategiseen kulttuuriin liittyvät näkökulmat esiintyivät selvästi muuta harvemmin tutkimuksessa aineistossa. Niiden vähäisenkin ilmentyminen puhuu kuitenkin sen puolesta, että tässä tutkielmassa omaksuttu, Suojelupoliisien omia institutionaalisia intressejä pidemmälle menevä näkökulma oli sekä perusteltu että hyödyllinen lähestymistapa.</p> <p>Tutkielman toisena tavoitteena oli Suojelupoliisin tiedustelulakiproessin aikaisen roolin selvittäminen ja esille tuominen. Tämä tavoite täytetään lakiproessin taustoihin ja vaiheisiin keskittyvässä 4. pääluvussa, jossa kuvataan, kuinka Suojelupoliisi oli edustajansa välityksellä tavalla tai toisella aktiivisesti läsnä prosessin jokaisessa vaiheessa.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Suojelupoliisi tiedustelulait siviilitiedustelu tietoliikennetiedustelu ulkomaantiedustelu turvallisuusvaltio oikeusvaltio eduskunta			

Sisällysluettelo

1. Johdanto.....	1
1.1. Aiheen ja tutkielman esittely	2
1.2. Aiempi tutkimus	4
1.3. Menetelmä ja aineisto.....	8
2. Teoreettinen viitekehys	12
2.1. ”Turvallisuusvaltio” ja Suomi	13
2.2. Strateginen kulttuuri ja kokonaisturvallisuus	17
2.3. Suomalainen oikeusvaltio.....	22
3. Suojelupoliisin vaiheet ja kehitys	26
3.1. Etsivä keskuspoliisi ja Valtiollinen poliisi	26
3.2. Suojelupoliisi kylmän sodan aikana	28
3.3. Suojelupoliisi muuttuvassa ympäristössä	32
4. Suojelupoliisi tiedustelulakiprosessissa.....	37
4.1. Keskustelunavaus ja tiedonhankintalaskityöryhmä	37
4.2. Vaaleista hallituksen esityksiin	43
5. Suojelupoliisin lausunnot valiokunnille	50
5.1. Laki perustuslain 10 §:n muuttamiseksi	50
5.2. Siviilitiedustelua koskevasta lainsäädännöstä	57
5.3. Tiedustelun laillisuusvalvonnasta.....	72
5.4. Sotilastiedustelua koskevasta lainsäädännöstä	78
6. Suojelupoliisin vastineet valiokuntalausuntoihin	83
6.1. Tarkastusvaliokunta.....	83
6.2. Ulkoasiainvaliokunta.....	85
6.3. Liikenne- ja viestintävaliokunta	89
7. Suojelupoliisin vastine asiantuntijalausuntoihin.....	93
7.1. ”Palomuuripykälä”	93
7.2. Tiedustelumenetelmien käyttöedellytys	101
7.3. Tietoliikennetiedustelusta ilmoittaminen	105
8. Johtopäätökset	108
Lähteet	111

1. Johdanto

”Ulko- ja turvallisuuspoliittinen tavoitteenasettelu, päätöksenteko ja vaikuttaminen perustuvat tietoon toimintaympäristöstä. Tietoa toimintaympäristön muuttujista ja niistä syntyvistä mahdollisuuksista ja uhista on hankittava ja analysoitava jatkuvasti. Tiedon ja analyysin pohjalta on oltava valmius mukauttaa toimintaa ja tarvittaessa ulko- ja turvallisuuspolitiikan painopisteitä.”¹

Sipilän hallituksen kesällä 2016 antamassa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa kiinnitettiin näkyvästi huomiota Suomen toimintaympäristössä ja kansainvälisessä turvallisuustilanteessa tapahtuviin muutoksiin. Selonteossa kansainvälisen turvallisuustilanteen katsottiin eurooppalaisesta näkökulmasta heikentyneen, ja tapahtuneilla muutoksilla katsottiin olevan monenlaisia vaikutuksia Suomen sisäiseen kehitykseen ja turvallisuuteen.²

Selonteossa globaaliin järjestykseen vaikuttavina valtiollisina tekijöinä korostettiin Yhdysvaltojen, Venäjän ja Kiinan kansainvälisiä tavoitteita. Erityisesti Venäjän uudelleen omaksuman voimapolitiikan, sotilaallisen toiminnan aktivoitumisen ja yhteistyöhön perustuvan turvallisuuden periaatteen hylkäämisen katsottiin luovan sekä haasteita eurooppalaiseen turvallisuusjärjestelmään että epävakautta Suomen toimintaympäristöön. Koska Krimin valtauksen ja Itä-Ukrainan konfliktin seurauksena Euroopan ja Itämeren alueen turvallisuuspoliittinen ympäristö oli heikentynyt, ei Suomeen joutumista sotilaallisen voimankäytön tai sillä uhkaamisen kohteeksi voitu sulkea pois. Samaan aikaan sodan kuva oli selonteon mukaan monimutkaistunut niin, että poliittisten tavoitteiden saavuttamisessa sotilaallisten toimien rinnalle oli tullut poliittisen ja taloudellisen painostuksen sekä kybersodankäynnin ja informaatiovaikuttamisen kaltaisia keinoja. Lisäksi muun muassa terroristijärjestöjen kaltaisten ei-valtiollisten toimijoiden laajentuvan joukko, Euroopan lähialueiden yhteiskuntien epävakauden ja kansainvälisen rikollisuuden kaltaisten tekijöiden katsottiin vaikuttavan mantereen turvallisuustilanteen heikkenemiseen.³

Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiselle toimintaympäristölle katsottiin ominaisiksi piirteiksi muutoksen nopeus ja ennustamattomuus, joten ei ole yllättävää, että selonteossa tuotiinkin esille

¹ VNS 6/2016 vp: Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2016. Valtioneuvoston kanslia 17.6.2016. s. 10.

² Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, 2016. s. 10.

³ Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, 2016. s. 13 & 15–16.

toimintaympäristöstä hankittavan tiedon ja toimintaympäristön muutoksiin varautumisen merkitys. Niin ikään selonteossa korostettiin, että Suomi tulisi tekemään ulko- ja turvallisuuspoliittiset ratkaisunsa omien kansallisten etujensa mukaan.⁴ Näihin ratkaisuihin kuului ehdottomasti ja perustavanlaatuisesti tuolloin käynnissä ollut tiedustelulakiprosessi, jonka hallitus oli käynnistänyt vahvistaakseen ohjelmansa mukaisesti Suomen ”ulkoisen turvallisuuden sisäisiä edellytyksiä”⁵.

1.1. Aiheen ja tutkielman esittely

Tässä tutkielmassa keskitytään tiedustelulakiprosessin viimeiseen vaiheeseen eli eduskuntatyöskentelyyn, sekä sen aikana tiedustelulaeista esitettyihin näkemyksiin. *Tiedustelulaeilla* tarkoitetaan sitä lakien muodostamaa kokonaisuutta, jotka lisäsivät sekä Suojelupoliisin ja Puolustusvoimien tiedustelutoimintaan liittyviä toimivaltuuksia että samalla niiden toimintaan kohdistettua laillisuusvalvontaa. *Tiedustelulakiprosessilla* puolestaan viitataan tässä tutkielmassa koko lainsäädäntöprosessiin esivalmistelusta valmiiden lakien vahvistamiseen, mutta myös itse lainsäädäntötyötä edeltänyt tiedustelutoimivaltuuksia koskenut kehitys on pyritty ottamaan kokonaisuuden kannalta kattavasti ja johdonmukaisesti huomioon.

Tällä tutkielmalla on kaksi kiintopistettä, prosessikohtainen ja toimijakohtainen. Ensimmäinen ilmenee niin, että tutkielman tarkastelema aihe on rajattu eduskuntatyöskentelyn osalta valiokuntavalmisteluun. Jälkimmäinen puolestaan ilmenee siten, että tiedustelulaeista esitettyjen näkemysten osalta keskitytään yhteen tiettyyn toimijaan, tässä tapauksessa Suojelupoliisiin. Yhdessä nämä rajaukset tarkoittavat, että tutkielmassa toteutettavan analyysin kohteena ovat ainoastaan Suojelupoliisin esittämät näkemykset kyseisen valmisteluvaiheen aikana, ei koko valiokuntavalmistelu itsessään kaikki eduskunnan valiokunnat ja muut valmisteluun osallistuneet tahot huomioiden. Niinpä tämän tutkielman tavoitteena onkin selvittää, *minkälaisilla perusteluilla Suojelupoliisi pyrki edistämään eduskunnan käsittelyssä olleiden tiedustelulakien hyväksymistä eduskunnan valiokuntavalmistelun aikana*. Suojelupoliisin näkemysten ja perusteluiden tarkastelu tapahtuu nimenomaisesti sen itse valiokunnille toimittaman kirjallisen materiaalin kautta, josta tarkemmin alaluvussa 1.3. Tutkielman toisena tavoitteena on selvittää ja tuoda ilmi Suojelupoliisin roolia ja osallistumista tiedustelulakiprosessin aikana, mikä tapahtuu käytännössä tiedustelulakiprosessin eduskuntakäsittelyä edeltävää kehitystä kuvaavassa 4. luvussa.

⁴ Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, 2016. s. 15 & 19–21.

⁵ *Ratkaisujen Suomi*. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Valtioneuvoston kanslia 29.5.2015. s. 35.

Tässä tutkielmassa suoritettavan analyysin kannalta keskeinen huomio kuitenkin on, että vaikka tutkimuksen kohteeksi on valikoitunut juuri Suojelupoliisin toimittama materiaali, on niitä tarkasteltaessa omaksuttu virastoa itseään laajempi konteksti. On täysin totta, että uusia lakeja puoltavissa perusteluissaan Suojelupoliisi ajoi eteenpäin uudenlaista lainsäädäntöä, jonka päämääränä oli taata virastolle täysin uudenlaiset toimivaltuudet ja toimintamahdollisuudet. Tiedustelulakien muotoilu oli kuitenkin monivaiheinen ja huolellisesti valmisteltu poikkihallinnollinen prosessi. Lainsäädäntöhankkeita johtamaan asetetut puolustusministeriö, sisäministeriö ja oikeusministeriö toteuttivat Sipilän hallituksen ohjelmaansa kirjaamaa päätöstä ulkomaantiedustelusta ja tietoliikennetiedustelusta säätämisestä⁶, joka taas perustui aiempaan turvallisuuspoliittiseen kehitykseen ja jo edellisen hallituskauden aikana asetetun tiedonhankintalakiyöryhmän mietintöön. Suojelupoliisi oli alusta lähtien tiiviisti mukana tässä prosessissa, ja niinpä tämän tutkielman keskeinen näkökulma onkin, ettei Suojelupoliisi eduskuntatyöskentelyn aikana puolustanut uusia lakeja vain puhtaasti omia institutionaalisia intressejään ajavana toimijana, vaan osana Suomen valtion turvallisuuspoliittisiin toimintamalleihin keskittyvää laajempaa joukkoa ja yhteistä tavoitetta. Tällä asetelmalla on ollut keskeinen vaikutus analyysissa käytettävän viitekehyksen muodostamiseen.

Rakenteellisesti tutkielma on jäsennelty niin, että ensin seuraavissa alaluvuissa esitellään tiedustelulakien ja Suojelupoliisin kannalta olennainen aiempi tutkimus sekä tässä tutkielmassa käytetty menetelmä ja aineisto. Toinen luku on omistettu kokonaisuudessaan tutkielman analyysissa käytetyn teoreettisen viitekehyksen esittelylle sen monipuolisen ja -käsitteisen luonteen takia. Luvut 3 ja 4 keskittyvät kuvaamaan Suojelupoliisin toiminnan historiallista kehitystä sekä tiedustelulakiprosessin taustaa ja vaiheita. Luvut 5-7 on varattu itse analysoitavan aineiston käsittelylle, joiden jälkeen viimeisessä luvussa esitellään lopulliset johtopäätökset.

Vielä ennen aihepiirin ja tutkielman toteuttamisen kannalta keskeisiin tekijöihin siirtymistä lienee paikallaan selittää lyhyesti auki tämän tutkielman kannalta keskeinen käsite. Edellä on selitetty mitä tiedustelulaeilla ja tiedustelulakiprosessilla on tarkoitettu, mutta myös itse *tiedustelu* käsitteenä kaipaa moniulotteisuutensa vuoksi selvennystä. Tiedustelulakiprosessin yhteydessä tuotetussa suomalaisessa virallismateriaalissa tiedustelua kuvataan *julkisiin ja ei-julkisiin lähteisiin kohdistuvana tiedonhankintana ja tiedon analysointina*, millä pyritään kartoittamaan ja lisäämään

⁶ Ratkaisujen Suomi, 2015. s. 35.

ymmärrystä erilaisista uhkista, riskeistä, mahdollisuuksista ja muutoksista niin maan rajojen sisällä kuin ulkopuolellakin, ja näin mahdollistamaan niihin liittyvän vaikuttamisen ja varautumisen. Tiedustelutoiminta voidaan jakaa sitä suorittavan viranomaisen mukaan joko sotilasviranomaisen suorittamaan *sotilastiedusteluun* tai siviiliviranomaisen suorittamaan *siviilitiedusteluun*.⁷ Suomessa tämä jako tapahtuu Puolustusvoimien ja Suojelupoliisin välillä.

Valtion sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen liittyneisiin uhkiin kohdistunutta *turvallisuustiedustelua* suorittaneelle Suojelupoliisille uusien tiedustelulakien merkitys oli tiivistettynä siinä, että viraston kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvistä tehtävistä huolimatta sille ei ollut ennen säädetty erityisiä toimivaltuuksia valtion turvallisuutta koskevien uhkien tiedonhankintaa varten. Se käytti toiminnassaan niitä samoja poliisilaisissa säädettyjä tiedonhankinta- ja muita toimivaltuuksia, joita poliisiviranomaiset käyttivät rikosten estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen liittyvässä *rikostiedustelussa*. Näitä toimivaltuuksia ei kuitenkaan saa käyttää Suomen alueen ulkopuolella, joten Suojelupoliisin tiedonhankinta ulkomailta tapahtui kansainvälisen yhteistyön, avointen lähteiden ja yhdysmiestoiminnan kautta. Tiedustelulaeissa Suojelupoliisille esitettiin toimivaltuuksia lakiin erikseen kirjattaviin tiedustelumenetelmiin, kuten Suomen rajat ylittävään tietoliikenteeseen kohdistuvaan *tietoliikennetiedusteluun* sekä Suomen rajojen ulkopuolella tapahtuvaan *ulkomaantiedusteluun*.⁸

1.2. Aiempi tutkimus

Tiedustelulakeihin liittyvät lainsäädäntövaiheet ovat vielä huomattavan tuore ilmiö, lopullisten lakien astuttua voimaan niinkin hiljattain kuin kesäkuussa 2019. Aiheeseen liittyvän akateemisen tutkimuksen määrä on kuitenkin jo nyt selvässä nousussa, ja tulee varmasti lähivuosina kasvamaan sitä mukaa kun sekä suomalainen yhteiskunta että Suojelupoliisi itse tulevat yhä tutummaksi uusien tiedusteluvaltuuksien ja niihin liittyvän parlamentaarisen valvonnan kanssa. Uusiin tiedusteluvaltuuksiin ja niiden mukanaan tuomiin muutoksiin liittyvät teemat tarjoavat erityisen hedelmällisen maaperän muun muassa yhteiskunta-, oikeus- ja sotatieteelliselle tutkimukselle, poikkitieteellisestä tutkimuksesta puhumattakaan. Tutkittavan ilmiön tuoreuden takia saatavilla oleva tutkimus koostuu kuitenkin vielä tätä kirjoitettaessa käytännössä pro gradu -töistä.

⁷ *Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja. Tiedonhankintalakityöryhmän mietintö*. Puolustusministeriö, 2015. s. 15–16.

⁸ Tiedonhankintalakityöryhmän mietintö, s. 16–17, 27 & 31.

Tutkielmani lähestyy tiedustelulakeja koskevia asiantuntijalausuntoja siitä näkökulmasta, että niissä kuvastuvat sekä itse Suojelupoliisin että Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen johdon näkemykset ja perustelut. Tiedustelulakeja ns. intressipohjaisesta näkökulmasta tarkastelevaa tutkimusta edustavat muun muassa Tommi Heinosen *Uusien tiedustelulakien valmistelu ja intressit*⁹, Toni Leppäsen *Ministeriöiden ja yritysten näkemykset tietoliikennetiedustelusta – Tiedonhankintalakityöryhmän mietinnön lausuntokierros*¹⁰ ja Mika Havulinnan *Kansallinen turvallisuus vs. perusoikeudet: Lainsäädäntötutkimus tiedustelulakihankkeesta*¹¹. Heinonen keskittyy lainsäädäntötutkimuksellisessa pro gradu -työssään eri intressiryhmien sisäministeriön siviilitiedustelutyöryhmän mietinnöstä antamiin lausuntoihin. Leppäsen ja Havulinnan tutkielmat puolestaan tarkastelevat molemmat tiedonhankintalakityöryhmän mietintöä ja siitä annettuja lausuntoja. Keskeisenä erona on, että siinä missä Leppänen keskittyy nimenomaan ministeriöiden ja yksityisen sektorin toimijoiden työryhmän mietinnöstä antamiin lausuntoihin, Havulinnan perus- ja ihmisoikeudellisia näkökulmia teroittava tutkielma tarkastelee sekä kaikkia mietinnöstä annettuja lausuntoja että itse mietinnössä esitettyjä argumentteja.

Heinosen, Leppäsen ja Havulinnan pro gradu -tutkielmat ovat kaikki käsitelleet kattavasti tiedustelulakiproessin syntymiseen johtanutta kehitystä. Erityisesti Leppäsen huolella toteutettu katsaus suomalaisen toimintaympäristön kehitykseen sekä digitalisaation yhteiskunnalliseen ja turvallisuuspoliittiseen merkitykseen on tarjonnut oman tutkielmani painopisteiden ja näkökulmien työstämisen aikana runsaasti virikkeitä monipuoliselle pohdinnalle. Huomionarvoista on, että kaikki kolme tutkielmaa ovat tiedustelulakiproessin taustaa kuvaillessaan määritelleet vuonna 2013 valmistuneen *Suomen kyberturvallisuusstrategian* keskeiseksi kehityssaskeleeksi kohti tiedustelulakeja. Heinoselle tiedustelulakien muodostama kokonaisuus on ”osa Suomen uutta kyberturvallisuusstrategiaa”¹². Leppäsen mukaan strategian julkistamista ja sen jälkeistä kehitystä voidaan pitää ”eräänä merkittävänä lähtöpisteenä” tiedustelulainsäädäntövalmistelulle ja tietoliikennetiedustelulle¹³, ja hänen kanssaan samoilla linjoilla on myös Havulinna todetessaan, kuinka lakihanke ”sai alkusysäyksen” kyberturvallisuusstrategiasta¹⁴. Niin ikään

⁹ Heinonen Tommi: *Uusien tiedustelulakien valmistelu ja intressit*. Pro gradu -tutkielma. Itä-Suomen yliopisto, yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta, oikeustieteiden laitos. 2019.

¹⁰ Leppänen Toni: *Ministeriöiden ja yritysten näkemykset tietoliikennetiedustelusta – Tiedonhankintalakityöryhmän mietinnön lausuntokierros*. Pro gradu -tutkielma. Turun yliopisto, yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, politiikan tutkimuksen laitos. 2018.

¹¹ Havulinna Mika: *Kansallinen turvallisuus vs. perusoikeudet: Lainsäädäntötutkimus tiedustelulakihankkeesta*. Pro gradu -tutkielma. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, oikeussosiologia ja kriminologia. 2018.

¹² Heinonen, 2019: s. 2.

¹³ Leppänen, 2018: s. 1.

¹⁴ Havulinna, 2018: s. 19.

kyberturvallisuusstrategian ja tiedustelulakien välistä suhdetta tarkastelee Riikka Tannerin pro gradu *Suomen kyberturvallisuusstrategia ja tiedustelulakiuudistus: Turvallisuusongelmia vai turvallistamisongelmia*¹⁵, jossa tiedustelulakiprosessia lähestytään turvallistamisen teoriaan (*securitization*) nojaavan tapaustutkimuksen kautta.

Tässä yhteydessä on tarpeen vielä nostaa esille kaksi teosta varsinaisen akateemisen tutkimuksen ulkopuolelta. Sisäministeriössä Suojelupoliisin laillisuusvalvontaan ja siviilitiedustelulainsäädännön valmisteluun osallistuneiden Mikael Lohsen ja Marko Viitaseen *Johdatus tiedusteluun*¹⁶ on yksityiskohtainen kuvaus tiedustelulakien säännöksistä ja valmistelusta, minkä lisäksi se toimii erinomaisena yleisteoksena tiedustelutoimintaan ja siihen liittyviin kysymyksiin Suomen kontekstissa; ennen sisäministeriöön siirtymistään Lohse työskenteli Suojelupoliisissa. Teoksen teemoja syventää Lohsen, Marko Meriniemen ja Kosti Honkasen *Tiedustelumenetelmät*¹⁷, jonka tekijät ovat kaikki olleet mukana tiedustelulakihankkeessa. Yhdessä teokset muodostavat laajan ja systemaattisen kuvauksen uuden suomalaisen tiedustelutoiminnan raameista ja lainsäädännöllisestä kehityksestä, ja niistä on varmasti korvaamaton apu tiedustelulakeihin perehtyville tutkijoille ja opiskelijoille.

Koska tämä tutkielma lähestyy tiedustelulakiprosessia ja tiedustelulakeihin liittyviä perusteluja juuri Suojelupoliisin roolin ja viraston esittämien lausuntojen kautta, se sijoittuu temaattisesti myös Suojelupoliisia koskevan tutkimuksen piiriin. Mahdollisimman selkeän ja kattavan kokonaiskuvan vuoksi tässä tutkielmassa luodaan omassa luvussaan laaja katsaus Suojelupoliisin historiaan ja sen toiminnan kehittymiseen. Tämän osion lähdekirjallisuus perustuu pitkälti viraston itsensä tuottamaan materiaaliin. Kuten Kimmo Rentola on kirjoittanut, että vaikka tiedustelun, vakoilun, turvallisuusvalvonnan ja salaisten palveluiden historia on noussut kylmän sodan päättymisen jälkeen varteenotettavaksi tutkimusalaksi, sen ”erityispiirteisiin kuuluu, että tavallista suurempi osa historiantutkimuksesta on tuotettu palveluiden itsensä toimesta tai niiden kontrollissa”. Kyse on Rentolan mukaan usein siitä, että ”tutkimus tehdään joko määrätyissä puitteissa tai sitä ei tehdä ollenkaan”.¹⁸ Suojelupoliisin omaa historiaa ja toimintaa käsittelevään kirjallisuuteen kuuluvat

¹⁵ Tanner Riikka: *Suomen kyberturvallisuusstrategia ja tiedustelulakiuudistus: Turvallisuusongelmia vai turvallistamisongelmia?* Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, johtamisen ja talouden tiedekunta, politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma. 2019.

¹⁶ Lohse Mikael & Viitanen Marko: *Johdatus tiedusteluun*. Alma Talent, Helsinki 2019.

¹⁷ Lohse Mikael, Meriniemi Marko & Honkanen Kosti: *Tiedustelumenetelmät*. Alma Talent & Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki 2019.

¹⁸ Rentola Kimmo: *Tiedustelun historian ongelmia*. Tieteessä tapahtuu, Vol. 27 Nro 7/2009. Tieteellisten seurain valtuuskunta, Helsinki 2009(a). s. 3.

*Turvallisuuspoliisi 75 vuotta*¹⁹, 50- ja 60-vuotisteokset *Isänmaan puolesta*²⁰ ja *Ratakatu 12*²¹ sekä Suojelupoliisin ja puolustusministeriön yhteisen tutkimushankkeen pohjalta kirjoitettu *Suomi, terrorismi, Supo*²². Lisäksi Suojelupoliisi julkaisi 70-vuotisjuhlansa kunniaksi keväällä 2019 laajemman vuosikirjan, jossa käsiteltiin viraston historian suuria linjoja varsin kattavasti²³.

Suojelupoliisiin liittyvän akateemisen tutkimuksen puolelta on aiheellista mainita erityisesti *Ratakatu 12* ja *Suomi, terrorismi, Supo* teoksiinkin kirjoittaneen Christian Jokisen Suojelupoliisin terrorismin torjunnan historiaa käsittelevä väitöskirjatutkimus *Terrorismista ja sen torjunnasta*²⁴. Tiedustelulakien tuomien muutosten valossa erittäin mielenkiintoista tutkimusta edustaisi myös Suojelupoliisin terrorismiyksikön päällikkönä toimineen Paavo Selinin Britannian turvallisuuspalvelua ja Suojelupoliisia vertaileva pro gradu -tutkielma²⁵, mutta valitettavasti pääsyä kyseiseen tekstiin on rajoitettu. Muista Suojelupoliisiin liittyvistä pro gradu -tutkielmista on hyvä mainita Matti Mikkolan *Kuka valvoo valvoja?*²⁶, Marjukka Ahon *Terrorismin torjuntaa ja turvallisuuden takaamista*²⁷, Antti Jokelan *Yhteistyöllä uutta uhkaa vastaan*²⁸ sekä Juha Kettisen *Miten valvoja valvottiin?*²⁹. Lisäksi sekä opinnäytetöiden että Suojelupoliisin omien julkaisujen ulkopuolista tutkimusta edustaa Lauri Holmströmin artikkeli *Intelligence Culture, Economic Espionage and the Finnish Security Intelligence Service*³⁰.

¹⁹ Simola Matti & Salovaara Jukka (toim.): *Turvallisuuspoliisi 75 vuotta: 1919-1994*. Sisäasiainministeriö, Helsinki 1994.

²⁰ Simola Matti & Sirvio Tuulia (toim.): *Isänmaan puolesta – Suojelupoliisi 50 vuotta*. Gummerus, Helsinki 1999.

²¹ Simola Matti (toim.): *Ratakatu 12 – Suojelupoliisi 1949–2009*. WSOY, Helsinki 2009.

²² Kullberg Anssi (toim.): *Suomi, terrorismi, Supo. – Koira joka ei haukkunut*. WSOY, Helsinki 2011.

²³ *Supo 70 – Juhlavuosisikirja 2018* on luettavissa Suojelupoliisin kotisivuilta: <https://www.supo.fi/julkaisut/esitteet>.

²⁴ Jokinen Christian: *Terrorismista ja sen torjunnasta – Suojelupoliisi ja kansainvälinen terrorismi 1958-2004*.

Väitöskirja. Turun yliopisto, yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, politiikan tutkimuksen laitos. Sarja – ser. C osa – tom. 399. Scripta Lingua Fennica Edita. Turku, 2015.

²⁵ Selin Paavo: *Britannian turvallisuuspalvelu ja Suomen Suojelupoliisi – Vertaileva tutkimus virastojen eroista ja yhtäläisyyksistä*. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta, johtamistieteiden laitos. 2004.

²⁶ Mikkola Matti: *Kuka valvoo valvoja? Suojelupoliisin ohjaus ja kontrolli 1949–1998*. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, taloudellis-hallinnollinen tiedekunta, hallintotieteen laitos. 2000.

²⁷ Aho Marjukka: *Terrorismin torjuntaa ja turvallisuuden takaamista – Suomen turvallisuusuhkat Suojelupoliisin näkökulmasta*. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, johtamiskorkeakoulu, kansainvälinen politiikka. 2011.

²⁸ Jokela Antti: *Yhteistyöllä uutta uhkaa vastaan – Suomen, Ruotsin, Tanskan ja Norjan turvallisuuspoliisien raportointi islamistisesta terrorismista vuosikertomuksissa vuosina 1999–2010*. Pro gradu -tutkielma. Turun yliopisto, yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, poliittinen historia. 2013.

²⁹ Kettinen Juha: *Miten valvoja valvottiin? Sisällönanalyttinen tarkastelu eduskunnan ja ylimpien laillisuusvalvojen suojelupoliisiin kohdistamasta valvonnasta 2000- ja 2010-luvuilla*. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, johtamiskorkeakoulu, valtio-oppi. 2016.

³⁰ Holmström Lauri: *Intelligence Culture, Economic Espionage and the Finnish Security Intelligence Service*. Teoksesta Davies Philip H. J. & Gustafson Kristian (eds.): *Intelligence Elsewhere: Spies and Espionage Outside the Anglosphere*. Georgetown University Press, Washington, DC, 2013.

Tämän tiedustelulakeihin ja Suojelupoliisiin liittyvään tutkimukseen luodun katsauksen valossa voinen turvallisesti mielin todeta, että niin tutkimusaiheeni kuin myös näkökulmani ovat sekä tarpeellisia että perusteltuja. Vielä toistaiseksi tiedustelulakiprosessia käsittelevä tutkimus ei ole keskittynyt itse eduskuntakäsittelyvaiheeseen tai yhden tietyn toimijan rooliin prosessin aikana, mikä on toki ymmärrettävää aiheen tuoreuden ja poikkihallinnollisen luonteen takia. Perustuslain muutosta vaatinut lainsäädäntöhanke oli kuitenkin kaiken kaikkiaan varsin poikkeuksellinen prosessi, joka herätti paljon julkista keskustelua aivan loppumetreille asti. Tanner on nostanut tutkielmassaan esille, kuinka tiedustelulainsäädäntöä uudistettaessa kyberturvallisuuteen liittyvää keskustelua hallitsi ”hallitus ja erityisesti puolustusministeri, sisäministeri ja oikeusministeri kannanottoineen”, ja miten jopa pääministeri ja tasavallan presidentti ottivat julkisesti osaa keskusteluun³¹. Kaikki tiedustelulakiprosessiin liittyvä tutkimus on nyt lakien voimaantulon jälkeen tervetullutta, mutta Suomen kaltaisessa parlamentaarisessa demokratiassa on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota siihen, kuinka niin merkittäviin näkökohtiin kuin kansalliseen turvallisuuteen ja perusoikeuksiin linkittyneet lakihankkeet ovat kehittyneet ja edenneet niin yleisellä kuin toimijatasollakin.

Toisena tämän tutkielman tarpeellisuutta perustelevana huomiona voidaan nostaa esille se, kuinka Suojelupoliisiin liittyvä akateeminen tutkimus on viraston nyt jo yli 70-vuotiseen historiaan nähden suhteellisen vähäistä. Vaikka tiedustelulainsäädännön asettaminen kosketti myös Puolustusvoimien toteuttamaa sotilastiedustelua, sillä oli ehdottomasti perustavammanlaatuinen merkitys Suojelupoliisille, joka on uusien toimivaltuuksien myötä muutosprosessissa perinteisestä turvallisuuspoliisista kohti modernia turvallisuus- ja tiedustelupalvelua. Tämä tutkielma asettuikin osaksi Suojelupoliisia koskevaa tutkimusta aikana, jolloin virasto käy läpi historiansa suurinta muutosvaihetta. Suojelupoliisiin keskittyvä näkökulma tulee myös osoittamaan, että viraston piirissä siviili- ja ulkomaantiedustelua puolustavat näkökulmat ovat 2010-lukua pidempiaikaisempi ilmiö.

1.3. Menetelmä ja aineisto

Tämä tutkielma edustaa laadulliseen tutkimukseen kuuluvaa sisällönanalyysia. Jouni Tuomi ja Anneli Sarajärvi ovat käsitelleet laadullisen tutkimuksen käsitettä sateenvarjona, jonka alle sijoittuu useita hyvinkin erilaisia tutkimuksia. Niinpä myös sitä koskevasta kirjallisuudesta löytyy monia erilaisia tapoja laadullisen tutkimuksen muodostaman kokonaisuuden erittelemiseksi tai luokitteluksi. Tätä määrittelyyn liittyvää kirjoa voidaan Tuomin ja Sarajärven mukaan tarkastella laadullisen

³¹ Tanner, 2019. s. 56.

tutkimuksen tutkimusperinteiden erottelun pohjalta, jossa he itse ovat päätyneet seitsemään eri perinnelinjaan. Kaikki näitä linjoja kuitenkin yhdistää heidän mukaansa se, että niissä jokaisessa voidaan käyttää analyysimenetelmänä sisällönanalyysia.³²

Laadullisen tutkimuksen yleisimmät aineistonkeruumenetelmät ovat Tuomin ja Sarajärven mukaan haastattelut, kyselyt, havainnointi sekä erilaisiin dokumentteihin perustuva tieto, joita voidaan käyttää joko vaihtoehtoisesti, rinnakkain tai eri tavoin yhdistelemällä. Sisällönanalyysissä kommunikaatiota tarkastellaan ”todellisuuden kuvana”. Siinä tarkasteltavaa aineistoa pyritään kuvaamaan sanallisesti: tutkimuksessa käytettävä aineisto kuvaa tutkittavaa ilmiötä, joten tarkoituksena on aineistoa analysoimalla luoda sanallinen ja selkeä kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Niinpä hajanaisesta aineistosta pyritään analyysin avulla luomaan mielekästä, selkeää ja yhtenäistä informaatiota.³³

Sisällönanalyysi voidaan toteuttaa joko *aineistolähtöisesti* (induktiivisesti) tai *teorialähtöisesti* (deduktiivisesti). Näistä jälkimmäisessä aineiston analyysin luokittelu, eli aineistoista nousseiden samaa tarkoittavien käsitteiden ryhmittely, perustuu teorian tai käsitejärjestelmän muodostamaan aikaisempaan viitekehykseen.³⁴ Tässä tutkielmassa on toimittu juuri tätä vastaavalla tavalla.

Varsinaisen analyysin kohteena olevan aineiston muodostavat Suojelupoliisin eduskunnan valiokunnille toimittamat kirjalliset lausunnot. Eduskunta päättää asioista täysistunnossa, jota ennen ne on käsiteltävä valmistelevasti eduskunnassa. Eduskunnassa on 17 *pysyvää valiokuntaa*, joiden lisäksi voidaan asettaa tilapäisiä valiokuntia jonkin erityisen asian valmistelemiseksi tai tutkimiseksi. Pysyviä valiokunta ovat toimialaltaan yleinen suuri valiokunta sekä 16 *erikoisvaliokuntaa*, joiden toimiala ja tehtävät on erityisesti rajattu. Esimerkiksi tiedustelulakien osalta olennaisia erityisvaliokuntia olivat perustuslakivaliokunta, lakivaliokunta, puolustusvaliokunta, ulkoasiainvaliokunta, liikenne- ja viestintävaliokunta, tarkastusvaliokunta sekä hallintovaliokunta. Erityisvaliokuntien pääasiallisena tehtävänä on niiden toimialan mukaisesti valmistella niille lähetettyjä hallituksen esityksiä ja muita asioita, lopulta laatien niistä mietintö täysistunnon käsiteltäväksi. Asiat lähetetään valmistelevasti vain yhteen valiokuntaan, mutta muut valiokunnat

³² Tuomi Jouni & Sarajärvi Anneli: *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 6., uudistettu painos. Ensimmäinen painos vuodelta 2002. Tammi, Helsinki 2009. s. 9–10 & 91.

³³ Tuomi & Sarajärvi, 2009: s. 47, 71, 106 & 108.

³⁴ Tuomi & Sarajärvi, 2009: s. 107, 110 & 113.

voivat eduskunnan päätöksellä tai mietintövaliokunnan pyynnöstä osallistua asian valmisteluun antamalla valmisteltavaa mietintöä varten lausuntoja käsiteltävästä asiasta.³⁵

Asioiden valiokuntakäsittelyyn kuuluu yleensä eri asiantuntijoiden kuuleminen ja tarpeellisten selvitysten hankkiminen. Kutsuttavat asiantuntijat ja asiantuntijakuulemisen laajuuden päättää eduskunta, mutta yleensä ensin kuullaan asian valtioneuvostossa esitelleen ministeriön edustajaa ja sen jälkeen valmisteluun osallistuneita, asiaan perehtyneitä tai käsiteltävän asian erityisesti koskevia tahoja. Kutsutuille asiantuntijoille varataan valiokunnan kokouksessa tilaisuus esitellä käsityksiään asiasta lyhyesti, jonka jälkeen valiokunnan jäsenet ja sihteeri voivat esittää heille kysymyksiä asiaa koskien. Kokoukseen kutsumisen sijaan asiantuntijoita voidaan myös pyytää toimittamaan. Yleensä heitä kuitenkin kuullaan valiokunnan kokouksessa suullisesti ja pyydetään jättämään asiasta kirjallinen muistio.³⁶

Tämän tutkielman tutkimuskohdetta, eli Suojelupoliisin tiedustelulakeja koskevia puoltavia perusteluja, lähestytään juuri viraston valiokunnille toimittaman kirjallisen materiaalin kautta. Koska valiokuntien kokoukset eivät pääsääntöisesti ole julkisia, minkä lisäksi asiantuntijakuulemisista merkitään pöytäkirjaan ainoastaan tieto valiokunnan kuulemasta tahosta ja heidän mahdollisesti antamistaan kirjallisista materiaaleista³⁷, tutkimuskysymystä tarkastellaan juuri Suojelupoliisin lausuntojen kautta. Tämä on mahdollista, koska valiokuntien pöytäkirjat ja niihin liittyvät asiakirjat ovat asian valiokuntakäsittelyn jälkeen perustuslain nojalla julkisia, ellei *välttämättömistä syistä* toisin päätetä³⁸. Suojelupoliisin eduskunnan valiokunnille toimittamaan kirjalliseen materiaaliin kuuluvat sekä valiokuntien pyytämät lausunnot niiden toimialalle olennaisesta hallituksen esityksestä että viraston laatimat vastineet valiokuntien ja muiden asiantuntijoiden siviilitiedustelulakiesityksestä antamiin lausuntoihin. Valiokunnille toimitettujen lausuntojen sisältöä ja niistä tehtyä analyysia käsitellään 5. luvussa, ja valiokunta- sekä asiantuntijalausuntoihin annettuihin vastineisiin keskitytään omissa luvuissaan (6 ja 7).

Suojelupoliisin valiokunnille toimittaman materiaalin käsittely toteutetaan teorialähtöisen sisällönanalyysin avulla niin, että lausunnosta nousevia argumentteja ja perusteluja pyritään

³⁵ *Valiokuntaopas 2019. Valiokuntien yleisohjeet*. Eduskunnan kanslian julkaisu 4/2019. Eduskunta, Helsinki 2019. s. 14–15 & 51–52.

³⁶ *Valiokuntaopas 2019*, s. 90–91.

³⁷ *Valiokuntaopas 2019*, s. 162–163.

³⁸ *Valiokuntaopas 2019*, s. 165–166.

luokittelemaan laajemman teoreettisen viitekehyksen avulla. Tämän ratkaisun takana olleet perustelut sekä tässä tutkielmassa käytetty viitekehys esitellään seuraavassa pääluvussa.

Suojelupoliisin toimittamien lausuntojen ja vastineiden ohella keskeistä primääriaineistoa edustavat tiedustelulakeja koskevat hallituksen esitykset sekä muu tiedustelulakiprosessin aikana laadittu ja siihen liittyvä virallisaineisto. Muuta lähdekirjallisuutta edustavat edellä kuvatut Suojelupoliisin omaan toimintaan keskittyvät julkaisut, virastoa koskeva aiempi tutkimus, tiedustelulakiprosessia koskevat viralliset tiedotteet ja uutisaineisto sekä teoreettisen viitekehyksen muodostamisen kannalta olennainen kirjallisuus. Lisäksi tiedustelulakiprosessin taustaa ja vaiheita käsittelevän kappaleen kannalta merkittävänä lähdeaineistona ovat olleet tekijän syksyllä 2019 suorittamat Ilkka Salmen ja poliisineuvos Antti Pelttarin haastattelut. Salmi toimi Suojelupoliisin päällikkönä vuosina 2007–2011, jonka jälkeen hän toimi muun muassa Euroopan unionin (EU) siviilitiedusteluviraston johtajana. Haastattelun aikaan lokakuussa 2019 hän toimi Suomessa sisäministeriön kansliapäällikkönä. Poliisineuvos Pelttari on toiminut vuodesta 2011 lähtien Suojelupoliisin päällikkönä. Molemmilla haastatelluilla on paitsi merkittävää kokemusta Suojelupoliisin toiminnasta ja sen toimialasta, minkä lisäksi he ovat osallistuneet henkilökohtaisesti tiedustelulakiprosessin etenemiseen, kuten sitä käsittelevässä 4. luvussa tuodaan ilmi.

Sekä Salmelle että poliisineuvos Pelttarille toimitettiin ennen haastattelun suorittamista haastattelukysymykset valmistautumista varten, ja molemmat ovat saaneet nähdä haastattelujensa pohjalta kirjoitetut tutkielman osiot ennen lopullisen työn tarkastukseen jättämistä. Yksittäistä työryhmän kokoonpanoa koskevaa korjausta lukuun ottamatta kumpikaan haastatelluista ei ole ehdottanut tai vaatinut muutosten tekemistä. Koska muu tutkielmassa käytetty aineistomateriaali on julkisesti saatavilla, ei niiden käyttöön liity julkaisemisen tai salassapidon osalta eettisiä kysymyksiä. Yleisesti eettisten kysymysten osalta voidaan tässä yhteydessä todeta, että tutkielman teossa on kaikin puolin pyritty huomioimaan ja ylläpitämään hyvää tieteellistä käytäntöä³⁹ muun muassa ottamalla huomioon muiden tutkijoiden työt ja saavutukset asianmukaisella kunnioituksella, pitämällä huolta tutkimuksen tulosten avoimesta ja huolellisesta esille tuomisesta sekä varomalla huolimattomuuteen tai tieteelliseen vilppiin syylistymistä.

³⁹ Tuomi & Sarajärvi, 2009: s. 132–133.

2. Teoreettinen viitekehys

Edellä on esitelty tiedustelulakeihin liittyvää aiempaa tutkimusta, jossa on oman tutkielmani tavoin keskitytty siihen, miten uusista laeista on prosessin eri vaiheista keskusteltu ja miten niihin liittyviä intressejä ja huomioita on perusteltu. Aihepiirin huomioiden ei ole yllättävää, että turvallistamisen teoria on osoittautunut hedelmälliseksi lähestymistavaksi; esittelemistäni tutkielmista Leppänen ja Tanner ovat turvautuneet siihen, Tannerin perustaessa koko tutkimustyönsä kyseisen teorian varaan. Kuten Tanner kuvaa tutkielmassaan, turvallistamisen teoria nojaa siihen ajatukseen, ettei mikään uhka ole uhka synnynnäisesti, vaan ”kohde turvallistetaan vasta poliittisen diskurssin kautta”. Teoriasta keskeisesti kirjoittanut Barry Buzan on käsitellyt turvallistamista retorisisina keinoina, joilla jostain kohteesta, joka ei aiemmin ole ollut uhka valtion turvallisuudelle, muutetaan poliittisessa keskustelussa ”välittömiä toimia tai vahvaa johtajuutta vaativaksi ongelmaksi pyrkimyksenä lopettaa aiheesta käytävä poliittinen keskustelu ja hyväksyä valtioiden toimenpiteet ilman yhteiskunnallista ja kriittistä keskustelua.”⁴⁰

Tämän tutkielman alkuasetelmana oli nojautua vahvasti turvallistamisen teoreettiseen näkökulmaan. Koska tiedustelulakiprosessi on kuitenkin varsin tuore ja tutkijalle kiitollisen kartoittamaton alue, vielä kehittyvä tutkimustraditio voi vain hyötyä mahdollisimman erilaisista lähestymistavoista. Tätä ajatusta vahvistivat huomiot Suojelupoliisin aktiivisesta läsnäolosta läpi lainsäädäntöprosessin sekä viraston lausunnoissa, hallituksen esityksissä ja muissa virallislähteissä esiintyneiden perusteluiden ja tekijöiden toistuvuudesta. Nämä huomiot yhdessä tutkimusaineistosta nousseiden havaintojen myötä johtivat lopulta siihen, ettei vain yhteen teoriaan tukeutuminen palvelisi tämän tutkielman tarpeita. Koska aineistosta nousseita Suojelupoliisin argumentteja ja perusteluja tullaan käsittelemään laajemmassa valtiollisessa ja turvallisuuspoliittisessa kontekstissa, niihin on sovellettu yhden teorian sijaan moniulotteisempaa analyysia ohjaavaa viitekehystä. Viitekehysten pohjana toimii ajatus *turvallisuusvaltion vahvistamisesta Suomen valtiollisessa kontekstissa*, jossa ”valtiollisella kontekstilla” viitataan sekä Suomen valtiosäännöstöä koskeviin että turvallisuus-, puolustus- ja ulkopoliittikkaan liittyviin historiallisiin ja kulttuurisiin tekijöihin.

⁴⁰ Tanner, 2019: s. 22.

2.1. ”Turvallisuusvaltio” ja Suomi

Nykyaikaisen valtion juuret ovat kolmikymmenvuotisen sodan päättäneessä Westfalenin rauhassa (1648), jossa valtio tunnustettiin sisäisen ja kansainvälisen politiikan pääasialliseksi toimijaksi. Vakiinnutettuaan asemansa ylitse kilpailevien auktoriteettijärjestelmien valtioista muodostui 1800-luvun myötä moderneja kansallisvaltioita, jotka ryhtyivät seuraavalla vuosisadalla ja erityisesti toisen maailmansodan jälkeen lisäämään taloudellisia ja sosiaalisia vastuitaan. Eurooppalainen, suvereeniuteen nojaava valtiomalli levisi maailmanlaajuisesti kolonialismin päättymisen myötä, mikä osaltaan johti Yhdistyneiden kansakuntien (YK) vahvistumiseen ja valtion universaalien asemaan poliittisten järjestelmien keskuudessa.⁴¹

Taloustieteilijät ryhtyivät 1900-luvun alun taloudellisten katastrofien seurauksena painottamaan valtion merkitystä tuotannossa ja markkinoiden säätelyssä. Valtion osuuden rajoitukset ja suoranaiset epäonnistumiset tulivat kuitenkin selvästi esille markkinoiden vakauttamiseksi kehitetyn Bretton Woods -järjestelmän kaatumisessa sekä vuosien 1973–1974 öljykriisissä ja sitä seuranneessa pitkässä lamassa. Nämä epäonnistumiset synnyttivät taloustieteilijöiden ja poliitikkojen keskuudessa uudenlaisen, markkinoiden itsenäistä roolia korostavan uusliberaalin konsensuksen, joka sai merkittävää tukea Margaret Thatcherilta ja Ronald Reaganilta. Valtion roolin muuttaminen merkitsi uudenlaisten keinojen soveltamista julkishallintoon, korostaen yksityiseltä sektorilta omaksuttuja käsityksiä taloudellisesta tehokkuudesta. Nämä julkisen hallinnon uudistukset yhdessä uusliberaalin talouspolitiikan kanssa johtivat valtioiden roolin kaventumiseen, samalla kun yksityinen sektori kasvatti yksityistämisen ja julkisen sektorin kanssa tehtyjen yhteistyöratkaisujen seurauksena merkitystään julkisista palveluista ja kansalaisyhteiskunnasta huolehtimisessa.⁴² Andreas Busch on kuitenkin korostanut sitä, kuinka tämä trendi ei ulotu kansallisen turvallisuuden ylläpitoon. Päinvastoin, siinä missä muilla politiikan alueilla valtion rooli on muille toimijoille toteutetun delegoinnin myötä supistunut, niin kansallisen turvallisuuden kentällä kansallinen turvallisuusvaltio on Buschin mukaan laajentunut merkittävästi.⁴³

⁴¹ Heywood Andrew: *Politics*. 4th edition. Ensipainos 1997. Lontoo, 2013. s. 61–62.

⁴² Holzinger Katharina & Schmidt Susanne K.: *From the Positive to the Regulatory State: A Transformation in the Machinery of Governance?* s. 500–502.; Nullmeier Frank, Hepp Andreas & Schneider Steffen: *Transformations of the Democratic State*. s. 570–571. Molemmat teoksesta Leibfried Stephan, Huber Evelyne, Lange Matthew, Levy Jonah D. & Stephens John D.: *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. Oxford University Press, New York 2015.

⁴³ Busch Andreas: *The Changing Architecture of the National Security State*. Teoksesta Leibfried Stephan, Huber Evelyne, Lange Matthew, Levy Jonah D. & Stephens John D.: *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. Oxford University Press, New York 2015. s. 547–548.

T. V. Paulin ja Norrin Rispmanin mukaan kansallisen turvallisuusvaltion (*national security state*, tästä eteenpäin ”turvallisuusvaltio”) määritelmää on lähestytty kolmesta erilaisesta näkökulmasta. Näistä ensimmäinen nojaa realismiin yhdistettyyn ajatukseen valtiosta, joka priorisoi kansallisen turvallisuutensa järjestämisen yli muiden intressiensä selviytyäkseen kansainvälisen järjestelmän kaoottisissa oloissa. Toinen näkökulma taas määrittelee turvallisuusvaltioiksi valtiot, jotka ovat asettaneet institutionalisoidut turvallisuussäännöksensä muiden toimintojensa, kansalaisoikeuksiensa ja arvojensa yläpuolelle. Tässä mielessä tarkasteltuna turvallisuusvaltion perustaksi on usein nostettu Yhdysvaltojen vuoden 1947 laki kansallisesta turvallisuudesta (*National Security Act of 1947*), joka toimi pohjana sekä maan asevoimien hallinnolliselle yhtenäistämislle puolustusministeriön alaisuuteen että kansallisen turvallisuuden neuvoston (*National Security Council*) ja keskustiedustelupalvelu CIA:n (*Central Intelligence Agency*) perustamiselle.⁴⁴

Kolmas ja viimeinen turvallisuusvaltion määritelmä viittaa yleisesti kaikkiin niihin instituutioihin, joiden tehtäväksi on uskottu valtion turvallisuuspolitiikasta vastaaminen. Kuten Paul ja Ripsman tuovat esille, näiden instituutioiden ja niiden harjoittamien käytäntöjen välillä voi esiintyä suurta vaihtelua paitsi eri valtioiden välillä, mutta myös yhden yksittäisen valtion sisällä ajan saatossa.⁴⁵ Busch on turvallisuusvaltiota koskevassa analyysissään nojannut juuri tähän kolmanteen, institutionaaliseen määritelmään, ja samoin tehtiin myös tässä tutkielmassa.

Buschin mukaan turvallisuusvaltion vahvistumiseen johtaneen kehityksen voidaan katsoa alkaneen vuoden 2001 syyskuun 11. päivän terrori-iskuista, joissa 19 al-Qaida -terroristijärjestön jäsentä lensivät kaapatuilla matkustajakoneilla päin New Yorkin World Trade Centerin kaksoistorneja ja Yhdysvaltain puolustusministeriön Pentagon -hallintorakennusta. Iskut nostivat kysymyksen kansallisesta turvallisuudesta merkittävään asemaan, aloittaen valtioiden kasvavat ponnistelut sisäisen turvallisuuden varmistamiseksi.⁴⁶ Tämä näkyi myös Suomessa, jossa kansallisesta turvallisuudesta lakisääteisenä tehtävänään vastaava Suojelupoliisi katsoi syyskuun 11. terrori-iskujen muuttaneen kuvaa kansainvälisestä terrorismista ”rajusti”, mikä lisäsi viraston omien sanojen mukaan ”välittömästi” sen ”kansainvälisen terrorismin torjuntaan liittyviä tehtäviä”⁴⁷.

⁴⁴ Paul T. V. & Ripsman Norrin: *Globalization and the National Security State*. Oxford University Press, New York 2010. s. 10 – 11.; Yhdysvaltain vuoden 1947 laista kansallisesta turvallisuudesta ja turvallisuusvaltiosta, ks. esim. Daniel Yerginin *Shattered Peace: The Origins of the Cold War and the National Security State* (1977) ja Douglas T. StUARTin *Creating the National Security State: A History of the Law That Transformed America* (2008).

⁴⁵ Paul & Rispman, 2010: s. 11.

⁴⁶ Busch, 2015: s. 550.

⁴⁷ Suojelupoliisin vuosikertomus 2001. s. 4.

Syyskuun 11. iskujen on katsottu vaikuttaneen turvallisuusvaltion kehittymiseen erityisesti kolmella tavalla. Ensinnäkin, ne saivat Buschin mukaan aikaan rakenteellisia muutoksia, jotka ryhtyivät hämärtämään rajaa sisäisen ja ulkoisen turvallisuuspolitiikan välillä. Tämä näkyy erityisesti valtioiden alueelliset rajat ylittävän liikenteen lisääntyneenä sääntelynä: koska yksittäisten tai ryhmässä toimivien terroristien muodostamaa uutta uhkaa ei ole mahdollista torjua alueellista koskemattomuutta perinteisesti suojaavien armeijoiden avulla, tuli siihen vastata kansallisten poliisivoimien keinoja muistuttavin toimin valtioiden rajanylityspaikoilla, lentokentillä ja satamissa. Toiseksi, Yhdysvaltain kokema tragedia on johtanut poliisivoimien, tiedustelupalveluiden ja asevoimien tehtävien sekoittumiseen ja yhdistymiseen suuremman tehokkuuden saavuttamiseksi, mikä on häivyttänyt perinteisiä eroavaisuuksia näiden eri turvallisuustoimijoiden väliltä. Tämän lisäksi turvallisuusrakenteiden muutos näyttäytyy esimerkiksi Yhdysvaltain ja Saksan kaltaisissa liittovaltioissa turvallisuuskysymysten vahvana keskittymisenä juuri liittovaltiotasolla. Ja kolmanneksi, voimistunut kansainvälisen terrorismin uhka on lisännyt voimakkaasti huipputeknologian, erityisesti informaatio- ja viestintäteknologian, roolia turvallisuusvaltioiden välineinä. Busch katsoo, että vaikka rakenteelliset ja teknologiset kehitykset olivat jo ennen syyskuun 11. saaneet aikaan vähittäistä muutosta, juuri al-Qaidan suorittamat iskut poistivat esteet turvallisuusvaltioiden voimakkaiden mullistusten tieltä. Valtiot reagoivat hänen mukaansa sekä nopeasti että laaja-alaisesti kansainvälisen terrorismin uhkaan lainsäädännöllisillä ja institutionaalisilla toimilla, joiden avulla turvallisuusvaltiot ovat pystyneet laajentamaan otettaan yhteiskunnista jopa aikoina, jolloin taloudelliset vaikeudet ja säästöpoliittiset toimenpiteet ovat johtaneet leikkauksiin muilla osa-alueilla. Eri valtioiden suorittamien toimien ja niillä saavutettujen tulosten välillä on kuitenkin ollut huomattavia eroja, jotka selittyvät Buschin mukaan parhaiten institutionaalisilla ja historiallisilla tekijöillä. Ensimmäisen kohdalla huomionarvoisia seikkoja ovat muun muassa erot yhtenäisvaltioiden ja liittovaltioiden poliittisten järjestelmien välillä sekä kirjoitettujen tai kirjoittamattomien perustuslakien välillä. Historiallisiin tekijöihin taas vaikuttavat niin valtion aikaisemmat kokemukset terrorismista kuin myös turvallisuusvaltion mahdollisia strategioita ohjaava jo olemassa oleva kansallinen lainsäädäntö.⁴⁸

Historiallisia tekijöitä korostava näkökulma sopii Suomen turvallisuusvaltion kontekstiin, joskin erilaisia kokemuksia painottaen. Buschin analyysissä historiallisiin tekijöihin vaikuttivat kansalliset kokemukset terrorismista. Suojelupoliisin historiallisista kehitystä kuvaavassa 3. luvussa kuvataan tarkemmin kansainvälisen terrorismin trendien ja syyskuun 11. tapahtumien merkitystä viraston

⁴⁸ Busch, 2015: s. 550–552 & 556–557.

organisaatiolle ja toiminnalle. Jo tässä yhteydessä kuitenkin todettakoon, että kuten Jokinen on väitöskirjassaan tuonut ilmi, niin kansainvälisen terrorismin uhkaan Suomelle suhtauduttiin syyskuun 11. jälkeen viraston piirissä lähtökohtaisesti rauhoittelevasti. Vaikka Suomen oli osaltaan huomioitava ”turvallisen maan” uhkakuva, jonka mukaan Suomi voisi olla terroristisen iskun kohde juuri siksi, että maahan kohdistuva isku koetaan epätodennäköisenä, niin todennäköisimpänä skenaariona pidettiin ”Suomen muotoutumista kansainvälisen terrorismin kauttakulku- ja tukialueeksi kuin varsinaiseksi kohdemaaksi”.⁴⁹

Suojelupoliisin toimintaa ei lähdetty tässä kohtaa uudistamaan tai kehittämään lainsäädännöllisesti kansainvälisten tapahtumien vuoksi. Saman vuosikymmenen aikana tapahtuneiden ja kansalliseen turvallisuudentunteeseen voimakkaasti vaikuttaneiden tragedioiden, vuoden 2002 Myyrmannin kauppakeskuksen pommi-iskun ja vuosien 2007–2008 Jokelan ja Kauhajoen koulusurmien yhteydessä julkisessa ja poliittisessa keskustelussa oli haluttomuutta puhua niistä ”terrorismina”. Myyrmannin pommi-iskun jälkeisessä keskustelussa kuvastui ”helpotus” siitä, että kansainvälisen terrorismin Suomeen rantautumisen sijaan kyse oli yksittäisestä tapauksesta, ja koulusurmien jälkeen syytä etsittiin laajemmista yhteiskunnallisista kysymyksistä, kuten ampuma-aseiden lupakäytännöistä, mielenterveyspalveluiden puutteista ja oppilashuollon heikoista resursseista. Suojelupoliisin kanta koulusurmiin oli, ettei niitä voinut pitää terroristisina tekoina, koska niillä ei pyritty vaikuttamaan Suomen poliittiseen päätöksentekoon tai kansainvälisiin päätöksiin. Terrorismiretoriikalla ei pyritty näiden tapausten kohdalla minkään tahon puolesta poliittiseen hyötyyn tai lisäresurssien hankkimiseen.⁵⁰ Vuonna 2010 julkaistu *Kansallinen terrorismin torjunnan strategia*, joka oli Suomessa ensimmäinen laatuaan, korosti linjauksissaan muun muassa korkealaatuisten tilannekuvien ja uhka-arvioiden tuottamisen merkitys, mutta siinä ei esitetty Suojelupoliisille uusia toimivaltuuksia tähän tehtävään, vaan ne perustuisivat ”muilta viranomaisilta” saatuihin ja ”muihin saatavilla oleviin avoimiin ja salassa pidettäviin tietoihin”. Ja kun Turussa elokuussa 2017 tapahtunutta puukotusiskua ryhdyttiin tutkimaan Suomen ensimmäisenä terrorismirikoksena, oli tiedustelulakiprosessi jo laitettu käyntiin.⁵¹

⁴⁹ Jokinen, 2015: 309 & 314–315.

⁵⁰ Malkki Leena: *Suomessa ei ole terrorismia, koska ”Suomessa ei ole terrorismia”? 2000-luvun väkivallanteot ja tulkintojen merkitys*. Teoksesta Kullberg Anssi (toim.): *Suomi, terrorismi, Supo. – Koira joka ei haukkunut*. WSOY, Helsinki 2011. s. 209, 213–214 & 218–219.

⁵¹ *Kansallinen terrorismin torjunnan strategia*. Sisäasiainministeriön julkaisu 21/2010. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriö, 2010. s. 13–14.; Suojelupoliisin vuosikirja 2017. s. 8.

Edellä esille tuotujen huomioiden myötä on perusteellista katsoa, että Buschin analyysissä korostunut terrorismin merkitys historiallisten tekijöiden osalta ei istu suomalaisen turvallisuusvaltion kehittymisen kontekstiin saumattomasti. Terrorismi on vaikuttanut esimerkiksi Suojelupoliisin sisällä tehtyihin organisatorisiin ja toiminnallisiin painotuksiin, mutta se ei ole johtanut lainsäädännöllisiin, viraston toimivaltuuksia koskeviin uudistuksiin. Kuten tämän tutkielman aineiston analyysiin keskittyvissä luvuissa tuodaan ilmi, oli terrorismi tiedustelulakeja puoltavien huomioiden joukossa vain yhtenä tekijä osana laajempaa turvallisuusympäristön muutosta. Niinpä Suomessa omaksuttujen turvallisuuspoliittisten ratkaisujen tarkastelua ei ole mielekästä toteuttaa vain terrorismiin nojaavien näkökulmien kautta, vaan se tulee tehdä laajemmasta historiallisesta ja kansalliseen turvallisuuteen liittyvässä kontekstissa. Tässä tehtävässä on hyödyksi luoda katse Suomen *strategiseen kulttuuriin* liittyviin tekijöihin.

2.2. Strateginen kulttuuri ja kokonaisturvallisuus

Strategisen kulttuurin käsitteelle ei ole vakiintunut yleistä ja kaiken kattavaa määritelmää. Tähän on osaltaan vaikuttanut käsitteen rakentuminen kahden laajan akateemisen keskustelun kohteena olevan termin, strategian ja kulttuurin, yhdistelmälle. Perinteisesti sotilasopille ominaisen strategian käsitteen on katsottu keskittyvän niihin keinoihin, joita kyseessä oleva toimija käyttää saavuttaakseen tietyn päämäärän. Vaikeammin määriteltävän kulttuurin on taas katsottu viittaavan esimerkiksi ihmisten toimintaa ohjaaviin yhteiskunnallisiin normeihin ja arvoihin; maantieteellisen alueen ja ainutlaatuisen historiallisen kokemuksen jakavalle yhteisölle ominaisiin sosiaalisesti välittyneisiin ideoihin, asenteisiin, perinteisiin ja toimintatapoihin; sekä historiallisesti periytyneisiin merkitysten malleihin, jotka ilmentyvät symboleina niissä tavoissa joilla ihmiset kommunikoivat, kehittävät ja säilyttävät käsityksiään elämästä. Kulttuurin käsitteen onkin katsottu saavan aikaan erilaisia vaikutuksia, kun siihen liittyviä ajatuksia on pyritty soveltamaan valtioiden valitsemien turvallisuuspoliittisten päätösten ymmärtämiseen.⁵²

Itse strategisen kulttuurin tutkimuksen on yleensä tunnistettu jakaantuvan kolmeen eri sukupolveen. Ensimmäinen sukupolvi lähestyy strategista kulttuuria *kontekstina*, jonka raameissa valtiot muodostavat turvallisuuspolitiikkaa ohjaavan käytöksensä. Toisen sukupolven edustajat ovat puolestaan keskittyneet eroihin turvallisuusyhteisöjen virallisesti määritellyn politiikan ja paikallisen poliittisen päätöksenteon eliitin “todellisten” tavoitteiden välillä. Kolmas ja viimeinen sukupolvi

⁵² Greathouse Craig B.: *Examining the Role and Methodology of Strategic Culture*. Julkaisusta *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*. Vol. 1: Issue 1, Article 5. Policy Studies Organization, Washington, DC 2010. s. 59–61.

määrittelee strategisen kulttuurin positivismin traditioon rakentuen riippumattomaksi muuttujaksi, joka määrittelee kyseessä olevan toimijan ulko- ja turvallisuuspoliittista käyttäytymistä. Heiko Biehl, Bastian Giegerich ja Alexandra Jonas ovat tarkastellessaan Euroopan strategisia kulttuureita lähestyneet käsitteen määrittelyä lähinnä edellä kuvatun ensimmäisen sukupolven näkökulmaa mukailleen. Heidän mukaansa strateginen kulttuuri on joukko yhteiskunnallisesti jaettuja uskomuksia, normeja ja ideoita, jotka yhdessä muodostavat odotuksia kyseisen yhteisön mieltymyksistä ja toimista turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kentällä. Tämän mallin mukaisesti kyseessä olevan yhteisön turvallisuus- ja puolustusidentiteetti juontuu sen piirissä esiintyvistä jaetuista kokemuksista ja yleisesti hyväksytyistä narratiiveista. Tuo identiteetti puolestaan ilmentyy yhteisön turvallisuuteen liittyvissä mieltymyksissä ja käyttäytymismalleissa.⁵³

Biehl et al. ensimmäistä sukupolvea mukaileva, yhteisön jaettuja kokemuksia ja narratiiveja korostava määritelmä strategisesta kulttuurista sopii hyvin Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen kontekstiin. Muun muassa Antti Seppo ja Tuomas Forsberg ovat kuvanneet Suomen historiallisten kokemusten vaikutuksia sen strategiseen kulttuuriin. Näihin kokemuksiin kuuluvat heidän mukaansa toisen maailmansodan tapahtumat, erityisesti Neuvostoliittoa vastaan käyty talvisota, kylmän sodan vuosien tulenarka poliittinen asema, sekä kylmän sodan päättyminen ja Suomen liittyminen Euroopan unioniin. Rajatun kansainvälisen vaikutusvaltansa johdosta Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeinen tavoite on kansallisen turvallisuuden vahvistaminen, mikä myös selittää Sepon ja Forsbergin mukaan historiallisen jatkuvuuden vielä kylmän sodan jälkeenkin. Sen lisäksi, että Suomi on pitänyt kiinni kansallisesta asevelvollisuudestaan, itse maanpuolustustoimintaan liitetään sotavuosien tapahtumien vuoksi myönteinen kuva. Suomen strategista kulttuuria voidaankin Sepon ja Forsbergin mukaan luonnehtia historiallisista kokemuksista ammentavaksi ”pienvaltiorealismiksi”.⁵⁴

Hiski Haukkalan ja Tapani Vaahtorannan kuvauksen mukaan pienvaltiorealismia yhdistää kansainvälisen politiikan realistiseen koulukuntaan usko sotilaallisen voiman merkitykseen.

⁵³ Biehl Heiko, Giegerich Bastian & Jonas Alexandra: *Introduction*. Teoksesta Biehl Heiko, Giegerich Bastian & Jonas Alexandra (eds.): *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Across the Continent*. Wiesbaden, Springer VS 2013. s. 10–12.

⁵⁴ Seppo Antti & Forsberg Tuomas: *Finland*. Teoksesta Biehl Heiko, Giegerich Bastian & Jonas Alexandra (eds.): *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Across the Continent*. Wiesbaden, Springer VS 2013. s. 113–114.

Olellainen ero kuitenkin on, että pienvaltiorealistien mukaan *pienillä valtioilla* on käytössään rajoitettu määrä keinoja sopeutua sotilaallisen voiman sanelemiin oloihin.⁵⁵

Kuten Fred Blombergs on tuonut esille, kansainvälisen politiikan tutkimuksen piirissä ei ole muodostunut yhtenäisiä kriteereitä suurvallan tai pienen valtion määrittelemiseksi. Luokittelun perusteina on kuitenkin usein käytetty väestön, talouden tai sotilaallisen voiman kaltaisia tekijöitä. Näistä tärkeimpänä voidaan Blombergsin mukaan pitää sotilaallista voimaa, koska ”kansainvälisessä politiikassa on viime kädessä kyse turvallisuudesta ja vaikutusvallasta”. Niinpä pienille valtioille keskeisin piirre onkin juuri sotilaallinen heikkous suhteessa suurvaltoihin, mikä näkyy esimerkiksi rajallisina voimavaroina, suurvallan hyökkäyksen estävän pelotteen luomisen vaikeutena sekä riippuvuutena kansainvälisestä avusta mahdollisessa sodassa suurvaltaa vastaan. Rajoitetun hyökkäyksellisen kyvyn takia sotilaallinen voima ei ole pienille valtioille valtopolitiikan keino, ja kansainvälisen järjestelmän kehittämisessä ne ovat suurvaltojen politiikan kohteina turvallisuuspoliittiseen toimintaympäristöön mukautujia, eivät aktiivisia vaikuttajia. Maantieteellinen sijainti joko lähellä suurvaltaa tai suurvallalle strategisesti tärkeällä alueella vaikuttaa ratkaisevasti pienten valtioiden turvallisuuspolitiikkaan, ja koska niiltä puuttuu sotilaallista voimaa, pienet valtiot ovat pyrkineet korostamaan ulkopoliitikassaan kansainvälistä oikeutta ja normeja sekä kansainvälisten organisaatioiden puitteissa tehtävää yhteistyötä.⁵⁶ Tällä tavoin määriteltynä on päivänselvää, että Suomi lukeutuu kansainvälisessä järjestelmässä pienten valtioiden joukkoon, ja edellä mainittujen historiallisten kokemusten valossa on aiheellista todeta, että kyseinen asema on vaikuttanut Suomen tekemiin turvallisuus- ja puolustuspoliittisiin ratkaisuihin. Erittäin kokonaisvaltainen esimerkki Suomen omaksumista ratkaisuista on suomalaisen yhteiskunnan varautumisessa toteutettava *kokonaisturvallisuuden periaate*.

Suomalaisen yhteiskunnan laaja-alaisella ja yhteistyöhön perustuvalla turvaamisella on takanaan pitkä historia. Yhteistoimintamallin juurien on katsottu juontuvan Suomen itsenäisyyden ajan ensimmäisiin vuosikymmeniin, kun nuoren valtion oli kehitettävä omavaraisuutta ja ”kansallista suorituskykyä” esimerkiksi puolustuksen, teollisuuden ja elintarviketuotannon sektoreilla. Sotien aikana lähes kaikki yhteiskunnan toiminnot olivat olleet sotajohdon alaisia, ja näiden kokemusten

⁵⁵ Haukkala Hiski & Vaahtoranta Tapani: *Suomen turvallisuuspolitiikan linjat ja koulukunnat*. Julkaisusta Blombergs Fred (toim.): *Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia*. Maanpuolustuskorkeakoulu. Julkaisusarja 1: Tutkimuksia nro 4. Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki 2016. s. 56–57.

⁵⁶ Blombergs Fred: *Johdatus Suomen turvallisuuspolitiikkaan kylmän sodan jälkeisessä Euroopassa*. Julkaisusta Blombergs Fred (toim.): *Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia*. Maanpuolustuskorkeakoulu. Julkaisusarja 1: Tutkimuksia nro 4. Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki 2016. s. 5–7.

ja yhteiskunnan eri osa-alueiden keskinäinen riippuvuus ohjasivat kohti uudenlaista *kokonaismaanpuolustuksen* ajattelumallia. Kun vielä ennen sotaa presidentin neuvoa-antavana elimenä toiminut puolustusneuvosto keskittyi sotilaspainotteisella kokoonpanolla lähinnä maanpuolustukseen liittyviin asioihin, niin sotien jälkeen uudelleen asetettuna se ryhtyi laajemmalla ja ministerivetoisemmalla pohjalla kehittämään maanpuolustuksen ohella myös koko yhteiskunnan laajuista varautumista. Esimerkkeinä monipuolisen varautumisen käsittelystä ovat vuoden 1958 väestönsuojelulaki sekä vuoden 1970 laki väestön toimeentulon ja talouselämän turvaamisesta poikkeusoloissa, joskin poikkeusoloista sota nähtiin niissäkin suurimpana ja todennäköisimpänä uhkana.⁵⁷

Vielä Lipposen II hallituksen vuonna 2001 eduskunnalle antaman turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon voidaan katsoa keskittyneen perinteiseen sotilaalliseen uhkaan varautuvalla toimintalinjalle. Selonteossa arvioitiin, että kylmän sodan päättymisen käynnistämät muutokset Euroopan turvallisuuspoliittiselle tilanteelle olivat ”luonteeltaan syvällisiä ja pysyviä”, laajamittaisen sotilaallisen konfliktin uhkan säilyessä ”vähäisenä”. Vaikkakin se nosti esille sen, kuinka ”kansainvälisen riippuvuuden ja globalisaation myötä yhteiskunnat ovat tulleet entistä haavoittuvammiksi kansalliset rajat ylittäville uudenlaisille riskeille ja uhkille”, Suomen oli selonteon mukaan ”säilytettävä uskottava puolustuskyky valtiollisen itsenäisyyden ja alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi”. Niinpä Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen toimintalinja kiteytettiin uskottavan puolustuskyvyn ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi, sotilaallisesti liittoutumattomana pysyttäytymisenä ja kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisena ”turvallisuuden ja vakauden vahvistamiseksi”.⁵⁸ Seuraavan selonteon valmistuttua vuonna 2004 sävy oli kuitenkin jo toinen:

”Maailmanlaajuuksien ongelmien, kehityskriisien ja alueellisten konfliktien merkitys turvallisuudelle on lisääntynyt. Suomen sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden riippuvuus laajasta kansainvälisestä tilanteesta on globalisaation myötä voimistunut. Keskeisiä turvallisuuteen vaikuttavia uhkia ovat terrorismi, joukkotuhouksien leviämisen ja käytön uhka, alueelliset konfliktit ja sotilaallinen voimankäyttö,

⁵⁷ Valtonen Vesa: *Kokonaisturvallinen Suomi 100 vuotta*. Julkaisu Turvallisuuskomitean verkkosivuilla: <https://turvallisuuskomitea.fi/kokonaisturvallinen-suomi-100-vuotta/>. Viimeksi vierailtu 28.2.2020.

⁵⁸ VNS 2/2001 vp: *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka*. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 13.6.2001. s. 3–4.

järjestäytynyt rikollisuus, huumeet ja ihmiskauppa, taloudelliset ja teknologiset riskit, ympäristöongelmat, väestönkasvu, väestöliikkeet ja epidemiat.”⁵⁹

Tätä näkemystä mukaillen vuonna 2009 annetussa selonteossa tuotiinkin esille, että ”toimintaympäristön muutos, hallinnon kehittäminen ja mahdolliset lainsäädännölliset muutokset edellyttivät tehtäväksi kokonaisvaltaisen selvityksen yhteiskunnan varautumisesta”. Tähän tehtävään Vanhasen II hallitus asetti vielä saman vuoden joulukuussa erityisen komitean, jonka mietintö *Varautuminen ja kokonaisturvallisuus* julkaistiin vuotta myöhemmin. Mietinnössään komitea katsoi, etteivät Suomen varautumisjärjestelyt kaivanneet suuria muutoksia, mutta toimintaympäristön ja uhkakuvien muututtua turvallisuutta tuli tarkastella laajasti, ja lähtökohtana tuli olla ”mahdollisimman laaja turvallisuusajattelu, kokonaisturvallisuus”. Komiteamietinnön esitysten pohjalta syntyi lopulta Kataisen hallituksen loppuvuodesta 2012 antama *Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta*, jossa kokonaisturvallisuuden käsite määriteltiin tavoitetilaksi, jossa ”valtion itsenäisyyteen, väestön elinmahdollisuuksiin ja muihin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhkat ovat hallittavissa” viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistoiminnan avulla. Käsite pohjautui periaatepäätöksen mukaan laajaan turvallisuuskäsitykseen, johon liittyivät kaikki ”turvallisuuskysymykset, joihin liittyvät uhkat voivat aiheuttaa merkittävää haittaa tai vaaraa Suomelle ja sen väestölle”.⁶⁰

Kokonaisturvallisuuden periaatteen merkitys suomalaisen yhteiskunnan turvallisuudelle kodifioitiin kattavasti Sipilän hallituksen vuonna 2017 päivittämässä *Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa*. Ennen tätä strategia oli päivitetty kolmesti aiemmin. Vuosina 2003 ja 2006 siitä käytettiin nimitystä *Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia*, joka oli laadittu kokonaismaanpuolustuksen viitekehyksessä. Vaikka kyseinen viitekehys toimi pitkälti nykyisen kokonaisturvallisuuden konseptin hengessä mahdollistaen kaikkien merkittävien uhkien ja niihin liittyvän varautumisen huomioimisen, ryhdyttiin sodan lähtökohdista nousevaa varautumisen periaatetta pitämään vanhentuneena. Vuonna 2010 strategian nimi muutettiin kuvaamaan kehitystä, ”jossa turvallisuustoiminta ulottui uusille alueille, palveluihin ja toimintoihin”. Edellisistä

⁵⁹ VNS 6/2004 vp: *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004*. Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2004. Valtioneuvoston kanslia 24.9.2004. s. 5.

⁶⁰ Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta. 5.12.2012. s. 5 & 7.

versioistaan poiketen strategian keskeiseksi tehtäväksi nostettiin vuonna 2017 juuri ”suomalaisen varautumisen yhteistoimintamallin, kokonaisturvallisuuden, käytännöllinen kuvaus”.⁶¹

Kokonaisturvallisuus on *Yhteiskunnan turvallisuusstrategian* mukaan ”suomalainen käsite tai käsitys”. Kokonaisturvallisuuden periaatteella tarkoitetaan yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömien toimintojen turvaamista viranomaisten, järjestöjen, elinkeinoelämän ja kansalaisten yhteistoiminnan voimin. Tälle tavoitteelle luodaan valmius kaikkien yhteiskunnan toimijoiden yhteisellä riskien ennakoinnilla, varautumisella, suunnittelulla, koulutuksella ja harjoittelulla. Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaisesti kaikki yhteiskunnan tasot valtionhallinnosta ja viranomaisista järjestöihin ja yksilöihin saakka muodostavat laajan kokonaisuusturvallisuuden verkoston, jossa ”jaetaan tietoa, asetetaan yhteisiä tavoitteita sekä sitoudutaan yhteistyöhön joustavasti”. Mahdollisissa häiriötilanteissa toimintaa johtavat vastuulliset ja toimivaltaiset viranomaiset, joille on jaettu omat vastuutehtävänsä, tai ”muut siihen lainsäädännössä velvoitetut turvallisuustoimijat omien tehtäviensä ja toimivaltansa mukaisesti”.⁶² Kuten edellä on tuotu ilmi, sen taustalla vaikuttavan suomalaisen yhteistoiminnan mallin takana on pitkälle menevä, jaettuihin kokemuksiin ja jaettuun oppimiseen kytkeytynyt historiallinen kehitys. Tämän johdosta kokonaisturvallisuuden käsitettä ja siihen liittyviä periaatteita voidaan pitää Suomen strategiseen kulttuuriin kuuluvana osana ja sitä ilmentävä toimintamallina.

2.3. Suomalainen oikeusvaltio

Edellä on kuvattu tämän tutkielman analyysia ohjaavan viitekehyksen kannalta keskeisiä näkökulmia. Suomen strateginen kulttuuri, pienen valtion kansainvälinen asema ja yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden periaate ovat kaikki toisiinsa linkittyviä näkökulmia, jotka pitävät sisällään itsenäisen Suomen historiallisista vaiheista ja niiden mukanaan tuomista oppimiskokemuksista kummunneita käsityksiä, käytäntöjä ja toimintamalleja. Suojelupoliisin lausuntoja analysoidessa tullaan kiinnittämään huomiota turvallisuusvaltion vahvistamista tukeviin argumentteihin ja perusteluihin. Kuten jo aiemmin on todettu, tämän tutkielman keskeinen näkökulma on, etteivät lausunnot kuvasta vain Suojelupoliisin omaan toimintaan kohdistuvia intressejä, vaan niissä vaikuttavat taustalla laajemmat, poikkihallinnollisesti muodostetut näkemykset ja tavoitteet

⁶¹ *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*. Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017. Turvallisuuskomitea, 2017. s. 5.; Valtonen, 2017.

⁶² Kielenniva Jari: *Johdanto*. Teoksesta *Turvallinen Suomi 2018. Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta*. Turvallisuuskomitea, Helsinki 2017. s. 9–10.; *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*, 2017. s. 93.

suomalaista turvallisuusvaltiota koskien. Edellä kuvattuihin tekijöihin liittyvät näkökulmat ovat vaikuttaneet laaja-alaisesti tarkastelun kohteena olevasta aineistosta tehtyjen tulkintojen pohjalla, välillä sekä sekoittuen keskenään että toisinaan loistaen poissaolollaan.

Vielä lopuksi on nostettava esille viimeinen, luonteeltaan perustavanlaatuisesti edellä mainituista tekijöistä poikkeava, mutta turvallisuusvaltion kehittymistä ja kehittämistä suomalaisessa kontekstissa tarkasteltaessa keskeinen näkökulma: Suomen valtiollista toimintaa ohjaava oikeusvaltioperiaatteellinen ja demokraattinen luonne.

Antero Jyränki ja Jaakko Husa ovat esittäneet, että valtion ”klassisen määritelmän” mukaan sen välttämättömiä ainesosia ovat rajattu alue, tuolla alueella sijaitseva valtiokansa sekä muut ulko- ja sisäpuoliset vallankäyttäjät poissulkeva ”valtamonopoli” eli suvereenisuus. *Oikeusvaltiossa* kyseisen valtamonopolin käyttöä ja rajoja on säädelty *perustuslaissa*, joka sisältää poliittisen vallan käyttöä ja poliittista toimintaa eli valtiojärjestystä ohjaavan ja sääntelevän normiston. Oikeusvaltion sisältöä tarkastelevassa suomalaisessa keskustelussa sen on katsottu pitävän sisällään muun muassa seuraavat periaatteet: julkinen valta perustuu lakiin; valtio on organisoitu perustuslailla, johon koko oikeusjärjestys on palautettavissa; yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista voidaan säätää vain sellaisen elimen päätöksin, jonka asettamiseen yksilö voi tasavertaisesti osallistua; ja valtioelimet ovat vallan kolmijaon mukaisesti toisistaan eristettyinä sidottuja kansalaisten materiaalien perusoikeuksien turvaamiseen oikeudenmukaisuuden toteutumiseksi.⁶³

Suomen valtiosääntö on vahvistettu sen perustuslaissa, jonka mukaan Suomi on ”täysivaltainen tasavalta”, jossa valtiovalta kuuluu kansalle valtiopäiville kokoontuvan eduskunnan kautta. Eduskunnan kokoonpano valitaan ”välittömällä, suhteellisilla ja salaisilla vaaleilla”, joissa jokaisella täysi-ikäisellä on yhtäläinen äänioikeus. Oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti perustuslakiin on kirjattu, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, jota on noudatettava tarkoin kaikessa julkisessa toiminnassa. Tämä siis tarkoittaa, että jokaisella julkisen vallan käyttäjällä on aina oltava toimivaltaperuste, joka on palautettavissa eduskunnan säätämään lakiin; niin ikään jokaisen julkisen vallan käyttöä ohjaavan lain on itse oltava palautettavissa perustuslakiin. Perustuslakiin on myös kirjattu perusoikeudet eli kansalaisten perusarvot, joiden turvaamiseen julkinen valta on velvoitettu.⁶⁴

⁶³ Jyränki Antero & Husa Jaakko: *Valtiosääntöoikeus*. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 2012. s. 64 & 68.; Raitio Juha: *Oikeusvaltion ääriviivat*. Alma Talent Oy, Helsinki 2017. s. 19–20.

⁶⁴ Suomen perustuslaki 731/1999 1, 2, 14 & 25 §.; Jyränki & Husa, 2012: s. 132 & 373.

Suomen kansallisessa lainsäädännössä huomioidaan myös erilaiset kansainväliset valtiosopimukset, kuten YK:n *Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus* ja *Euroopan ihmisoikeussopimus* ("Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi"). Perustuslain mukaan "Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi", ja se on vuodesta 1995 lähtien kuulunut Euroopan unioniin, jolle oikeusvaltioperiaate on yksi sen perusarvoista, johon kaikkia jäsenmaita edellytetään sitoutumaan.⁶⁵

Tiedustelulakien kehittäminen oli monivaiheinen ja huolellisesti valmisteltu prosessi. Lopullisten tiedustelulakien muotoilemisen käytännössä aloittanut puolustusministeriön tiedonhankintalakyöryhmä käsitteli jo vuonna 2015 valmistuneessa mietinnössään laajalti perustuslain ja Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten vaatimuksia, koska sen näkemyksen mukaan tietoliikennetiedustelua koskevan lainsäädännön valmistelua harkittaessa oli "erityisesti otettava huomioon jokaiselle perus- ja ihmisoikeutena turvattu luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja". Tiedonhankintalakyöryhmä kiinnitti mietinnössään huomiota siihen, että edellä mainitun Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan jokaisen "oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta" ei ollut rajoittamaton, vaan viranomaiset saivat puuttua siihen "kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa" muun muassa "kansallisen tai yleisen turvallisuuden" vuoksi. Yksityiselämään ja siihen kuuluvien viestinnän sisältöön ja viestinnän tunnistautumistietoihin voitiin puuttua verrattain laajamittaisestikin, kunhan se tapahtui seuraavien kolmen ehdon puitteissa: puuttumisen tuli olla kansallisen lain sallimaan; sen piti tapahtua tiettyjen Euroopan ihmisoikeussopimuksessa erikseen lueteltujen etujen turvaamiseksi; ja sen oli oltava demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä. Ihmisoikeussopimuksen noudattamista valvova Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) oli mietinnön mukaan "toistuvasti korostanut" sitä, että yksityiselämän suojaan puuttuvien viranomaistoimenpiteiden mahdollistavan lain on "oltava oikeusvaltioperiaatteen mukainen, kansalaisten saatavilla sekä laadultaan sellainen, että kansalaiset kykenevät ennakoimaan sen soveltamisen seuraukset omalta osaltaan".⁶⁶ Työryhmän tarkoitusta ja toimintaa osana tiedustelulakiprosessia kuvataan tarkemmin 4. luvussa.

⁶⁵ Suomen perustuslaki 731/1999 1 §.; *EU ja oikeusvaltioperiaate*. Eduskunnan tiedote 21.4.2017. <https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/EU-ja-oikeusvaltioperiaate.aspx>. Viimeksi vierailtu 1.3.2020.; Suomen muiden valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa tehdyt valtiosopimukset löytyvät Finlex-verkkosivulta: <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/>. Viimeksi vierailtu 1.3.2020.

⁶⁶ Tiedonhankintalakyöryhmän mietintö, s. 1 & 51–53.

Edellä kuvattujen, Suomen oikeusvaltioon ja tiedustelulainsäädännön lähtökohtiin liittyvien tekijöiden valossa ei ole yllättävää, että tiedonhankintalakityöryhmän esille nostamat perustuslain ja kansainvälisten velvoitteiden huomiot pysyivät kiinteästi mukana koko tiedustelulakiprosessin. Kuten 4. luvussa tuodaan ilmi, lopullisiin lakiesityksiin sisältyi ratkaisevan tärkeä ehdotus perustuslain muuttamiseksi, mikä vain korosti laillisuuteen ja suomalaisen oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvien näkökulmien huomioimista. Lopullisten esitysten joukossa olikin omana kokonaisuutenaan myös hallituksen kattava ehdotus tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan järjestämiseksi. Tässä yhteydessä myös nostettakoon esille, että sen lisäksi, kuinka jo perustuslain mukaan julkista valtaa käyttävien viranomaisten toiminnan tulee perustua lakiin, niin Suojelupoliisin julki lausutut arvot ovatkin juuri ”laillisuus, luotettavuus ja laatu”⁶⁷.

Kaiken tämän huomioiden lienee perusteltua todeta, että Suojelupoliisin lausuntoja koskevan, turvallisuusvaltion vahvistamiseen suomalaisessa kontekstissa painottuvan analyysin on otettava myös keskeisesti huomioon sekä Suomen oikeusvaltiollinen että itse tiedustelulakiprosessin legalistinen luonne.

⁶⁷ Suojelupoliisin verkkosivut, <https://www.supo.fi/>. Viimeksi vierailtu 11.3.2020.

3. Suojelupoliisin vaiheet ja kehitys

Tässä luvussa esitellään Suojelupoliisin historiallinen kehitys. Luku jakaantuu kolmeen osaan: Suojelupoliisia edeltäneiden Etsivän keskuspoliisin (EK) ja Valtiollisen poliisin (Valpo) aikaan vuosina 1919–1948; Suojelupoliisin perustamiseen ja toimintaan kylmän sodan aikana vuodesta 1949 eteenpäin; sekä Suojelupoliisin vaiheisiin kylmän sodan jälkeisessä toimintaympäristössä ja suomalaisessa yhteiskunnassa. Kolmas osio päättyy vuoteen 2010, koska Suojelupoliisin sen jälkeistä kehitystä tarkastellaan seuraavassa luvussa osana tiedustelulakiprosessin käynnistymistä ja etenemistä.

3.1. Etsivä keskuspoliisi ja Valtiollinen poliisi

Suojelupoliisin ja suomalaisen turvallisuuspoliisin juuret ovat 13. elokuuta 1919 perustetussa Etsivässä keskuspoliisissa, jonka vastuulle Castrénin hallitus uskoi nuoren tasavallan sisäisestä turvallisuudesta huolehtimisen. Ennen EK:n perustamista nämä tehtävät olivat kuuluneet itsenäisessä Suomessa sekä sotilas- että siviilitiedustelua suorittaneelle yleisesikunnan III osastolle, mutta nyt uusi virasto asetettiin sisäasiainministeriön eli nykyisen sisäministeriön alaisuuteen. Etsivän keskuspoliisin Helsingissä toiminut pääosasto jakaantui perustamisvaiheessa taloudesta huolehtineeseen kansliatoimistoon, ulkomaille ja kotimaahan suuntautunutta henkilöliikennettä seuranneeseen passitoimistoon, tiedustelutoiminnasta vastanneeseen valvontatoimistoon ja maan sisäistä turvallisuutta uhkaaviin rikoksiin keskittyvään tutkintatoimistoon. Pääosaston lisäksi virastolla oli muualla Suomessa alaosastoja ja edustustoja, joiden määrä ja paikkakunnat vaihtelivat tilanteen mukaan, sekä edustaja Moskovan lähetystössä. Koska viraston oli alun perin tarkoitus toimia vain väliaikaisesti, se sai rahoituksensa aina vain kuukaudeksi kerrallaan, mikä oli suuri ongelma. Vasta vuonna 1927 EK sai säännöllisen rahoituksen, ja vakinaista asemaa se sai odottaa vielä seuraavalle vuosikymmenelle.⁶⁸

Sisällissodan jälkeisessä tilanteessa Etsivää keskuspoliisia leimasivat monen muun suomalaisen instituution tavoin valkoisen Suomen perinne ja porvarillista maailmankatsomusta edustavat poliittiset näkemykset. Viraston henkilökuntaan kuului muun muassa sisällissodan veteraaneja, suojeluskuntalaisia, entisiä yleisesikunnan III osaston miehiä ja joitakin jääkäreitä. Toiminta suuntautui pitkään lähinnä kommunisteja ja sosialisteja vastaan, mikä näkyi viraston myöhäisessä

⁶⁸ Lackman Matti: *”Ensimmäisen tasavallan” turvallisuuspoliisi 1918–1944*. Teoksesta Simola Matti (toim.): *Ratakatu 12 – Suojelupoliisi 1949–2009*. WSOY, Helsinki 2009. s. 202, 204, 210 & 212.

reagoimisessa tasavallan kannalta vaarallisemman äärioikeiston nousuun. Etsivän keskuspoliisin toimet Lapuan liikkeen rauhoittamiseksi, vuoden 1932 Mäntsälän kapinan päättämiseksi ja Isänmaallisen Kansanliikkeen (IKL) lakkauttamisen avustamisessa jäivätkin vähäiseksi. Se saavutti kuitenkin menestystä Suomessa laittomaksi julistetun kommunistisen toiminnan kitkennässä, merkittävimpana esimerkkinä vuoden 1928 suuri kommunistijuttu, jossa Neuvostoliitosta käsin toimineen Suomen Kommunistisen Puolueen (SKP) koko Suomen osaston henkilökunta vangittiin.⁶⁹

Etsivän keskuspoliisin nimi muutettiin Valtiolliseksi poliisiksi vuonna 1938, ja vielä samana vuonna se pani toimeen laajimmat kommunistipidätykset sitten edellisen vuosikymmenen⁷⁰. Talvisodan syttymisen jälkeen Päämaja ryhtyi ajamaan sotatoimialueella olleiden Valpon osastojen ja edustustojen yhdistämistä samalla toimikentällä toimineen Yleisesikunnan valvontatoimiston (sota-aikana valvontaosasto) alaisuuteen, mihin sisäasiainministeriö suostuikin sodan aiheuttamiin erityisolosuhteisiin vedoten. Lisäksi Valpon tuli nimittää johtavassa asemassa oleva virkamies viraston edustajaksi Päämajaan, sekä pitää valvontaosasto tietoisena vakoiluun ja sabotaasiin liittyvistä asioista ja tutkimuksista. Vaikka jo Etsivän keskuspoliisin ja valvontatoimiston oli ollut tarkoitus toimia kiinteässä ja luottamuksellisessa yhteistyössä, käytännössä virastojen välit kehittyivät ongelmallisiksi mustasukkaisten reviirikiistojen, valtataistelun ja henkilökohtaisten kaunojen seurauksena. Kun sekä Valpo että Päämaja olivat lopulta tyytymättömiä talvisodan aikaisen järjestelyn tuloksiin, otti erityinen sota-ajan hallintoasioihin perehtyvä komitea kysymyksen käsittelyynsä. Kesällä 1941, sodan jo sytyttyä, Valpo alistettiin Rangellin hallituksen päätöksellä Päämajan tiedustelujaoston päällikön alaisuuteen, mutta vain väliaikaisesti ja korkeintaan sodan loppuun saakka. Vaihtoehtoisista suunnitelmista huolimatta virastoa ei siis yhdistetty valvontatoimistoon, vaan Valtiollinen poliisi sai jatkaa olemassa oloaan.⁷¹

Välirauhan solmimisen jälkeen Valtiollinen poliisi joutui uudessa poliittisessa tilanteessa kohtalokkaiden muutosten keskelle. Aluksi tavoitteena oli uudistaa virastoa sodan päättymisen aikaisissa puitteissa, jonka jälkeen vaihtoehdoksi nousi myös täysin uuden tasavallan turvallisuuspoliisin perustaminen. Kevään 1945 vaalit johtivat nyt laillistetun kommunistisen puolueen menestymiseen, mikä nosti puolueen Yrjö Leinon sisäministeriksi ja antoi nyt Valpon

⁶⁹ Lackman, 2009: s. 211 & 223–227.; Supo 70-juhlavuosikirja 2018, s. 56.; Valkoisesta Suomesta ks. esim. Osmo Jussilan, Seppo Hentilän ja Jukka Nevakiven *Suomen poliittinen historia 1809 – 2009* (2009).

⁷⁰ Lackman, 2009: s. 229.

⁷¹ Panschin Vladimir: *Diletantteja vai taitajia? Päämajan valvontaosaston johtama valvonta ja vastavakoilu talvi- ja jatkosodassa*. Väitöskirja. Maanpuolustuskorkeakoulu, sotataidon laitos, sotahistoria. Julkaisusarja 1: Tutkimuksia nro 23. Helsinki, 2018. s. 62, 69, 108 & 125–127.; Lackman, 2009: s. 243.

avaimet viraston aiemmin jahtaamien kommunistien käsiin. Viraston *de facto* päälliköksi tuli virallisesti apulaispäälliköksi nimitetty SKP:n puheenjohtaja Aimo Aaltonen, jonka johdolla lähes koko henkilökunta vaihdettiin äärivasemmiston edustajiin. Näin syntynyt Valpo II eli ”punainen Valpo” ryhtyi edustamaan kommunistien intressejä, pitäen muun muassa yllä tiiviitä yhteyksiä Neuvostoliiton tiedustelutahoihin. Uuden henkilökunnan kokemattomuudesta johtuneet virheet ja muiden viranomaisten tuen menettäminen ajoivat kuitenkin viraston eristykseen suomalaisessa yhteiskunnassa. Syyskuussa 1947 Pekkalan hallitus asetti erityisen Ahlbäckin komitean tutkimaan punaisen Valpon toimintaa. Raportissaan komitea totesi, että viraston toiminnassa oli esiintynyt virheellistä ja laitontakin menettelyä, ja kun äärivasemmisto lopulta kärsi vaalitappion kesän 1948 vaaleissa ja joutui ulos hallituksesta, saapui maineensa menettänyt Valtiollinen poliisi tiensä päähän.⁷²

3.2. Suojelupoliisi kylmän sodan aikana

Vuoden 1948 vaalien jälkeen muodostettu Fagerholmin I hallitus ryhtyi poistamaan kommunisteja yhteiskunnan avainpaikoilta. Näistä toimista näyttävien oli äärivasemmiston käsiin joutuneen Valtiollisen poliisin lakkauttaminen ja korvaaminen uudella virastolla, Suojelupoliisilla. Vaikka se peri Ratakatu 12:n rakennuksen ja valtaosan edeltäjiensä arkistoista, joista osa oli kadonnut sodan loppuvaiheessa ja punaisen Valpon aikana, ero entiseen oli selvä. Tammikuussa 1949 toimintansa aloittaneella uudella virastolla oli edeltäjiensä ylilyöntien seurauksena tarkoituksella niitä rajoitetummat toimivaltuudet, eikä sillä ollut oikeutta esimerkiksi pidätyksiin, vangitsemiseen tai esitutkintaan. Henkilökunta, jota oli vain kolmannes Valpon loppuaajoista, rekrytoitiin johtoa myöten pääasiassa poliisin piirissä; melkein kaikki olivat uusia turvallisuuspoliisin toimialalla, koska pesäeron menneeseen vanhat tekijät sivuutettiin tietoisesti virkoja täytettäessä. Viraston organisaatiokaavio oli yksinkertainen: päällikkö ja apulaispäällikkö sekä kaksi erillistä toimistoa, valvontatoimisto ja kansliatoimisto. Suojelupoliisi pysyi muiden poliisivoimien tavoin sisäministeriön alaisuudessa, ja viraston siteitä poliisihallintoon ryhdyttiin tiivistämään.⁷³

⁷² Rentola Kimmo: *Punainen Valpo*. Teoksesta Simola Matti (toim.): *Ratakatu 12 – Suojelupoliisi 1949–2009*. WSOY, Helsinki 2009(b). s. 250–253.; *Supo 70-juhlavuosisikirja 2018*, s. 58.; *Viraston historia*. Suojelupoliisin verkkosivut, <https://www.supo.fi/historia/alkuvaiheet>. Viimeksi vierailtu 12.2.2020.

⁷³ Rentola Kimmo: *Suojelupoliisi kylmässä sodassa 1949–1991*: Teoksesta Simola Matti (toim.): *Ratakatu 12 – Suojelupoliisi 1949–2009*. WSOY, Helsinki 2009(c). s. 10 & 12.; Simola Matti: *Suojelupoliisin ensimmäinen organisaatio*. Teoksesta Simola Matti (toim.): *Ratakatu 12 – Suojelupoliisi 1949–2009*. WSOY, Helsinki 2009(a). s. 18.

Suojelupoliisin toiminnan painopiste keskittyi viraston alkuaikoina valtion mahdollisten sisäisten uhkien valvontaan. Sisäministeri Aarre Simonen määritteli suullisesti viraston keskeisiksi tehtäviksi kommunistien valvonnan ja Neuvostoliiton tiedustelun paljastamisen. Tilanteesta teki uuden se, että kommunistien poliittinen toiminta oli nyt laillista, joten Suojelupoliisi keskittyi tarkkailuun ja rekisteröintiin, joista jälkimmäisellä pyrittiin estämään kommunistien pääsy sensitiivisiin valtiollisiin tehtäviin. Historialliset muistot vuosien 1905 ja 1917 suurlakkojen yhteiskunnallisista vaikutuksista pitivät myös lakkotoiminnan merkittävänä tarkkailukohteena. Toisin kuin äärivasemmiston hallitsema edeltäjänsä, sai Suojelupoliisi toiminnassaan helposti tukea muulta virkakunnasta. Toimivaltarajauksiin liittyvät ongelmat eivät kuitenkaan hävinneet puolustusvoimien valvontatoimiston ja uuden Suojelupoliisin väliltä, mihin toisaalta vaikutti se, että sotavuosien poikkeusjärjestelyjen jälkeen valvontatoimistokin joutui aloittamaan toimintansa uudestaan lähes nollassa.⁷⁴

Suojelupoliisi tiesi alusta asti Neuvostoliiton harjoittavan laajaa tiedustelutoimintaa Suomessa. Kylmän sodan ja Suomen ulkopoliittisen tilanteen sanelemissa olosuhteissa virasto lähti tiedustelun torjunnassa matalalla profiililla liikkeelle. Virastolla ei ollut suoria yhteistyösuhteita Pohjoismaiden ulkopuolella, ja varovainen lähentyminen länteen päin tapahtui lähinnä Britannian tiedustelupalvelun Helsingin-edustuston kautta. Kansainvälisen ilmapiirin tasaannuttua Stalinin kuoleman ja Korean sodan päättymisen jälkeen Suojelupoliisi oli kuitenkin varovaisen alkuvaiheen aikana kerryttämänsä ammattitaidon turvin valmis aktiivisempaan toimintaan. Virasto ryhtyi hiljalleen laajentamaan katsettaan neuvostotiedustelun vakoojiksi värvätyistä suomalaisista kohti heidän varsinaisia toimenantajiaan. Aktiivisemmän ja kestävämmän pohjoismaisen yhteistyön pohjaa ryhdyttiin rakentamaan vuodesta 1953 eteenpäin muun muassa turvallisuuspoliisien päälliköiden säännöllisillä kokouksilla ja jatkuvalla kirjeenvaihdolla. Uutta oli myös se, että 1950-luvun lopulla Suojelupoliisi alkoi kiinnittämään huomiota länsimaistenkin tiedustelupalveluiden toimintaan Suomessa. Kylmän sodan sanelemaa toimintaympäristöä ei kuitenkaan päässyt pakoon, ja aikanaan itsekin Etsivässä keskuspoliisissa työskennelleen Urho Kekkosen presidentiksi tulon sekä Suomen ja Neuvostoliiton välisissä suhteissa tapahtuneen ”yöpakkaskriisin” jälkeen Suojelupoliisi ryhtyi jälleen toteuttamaan varovaisempaa linjaa neuvostotiedustelun torjumisessa.⁷⁵

⁷⁴ Rentola, 2009(c): 10–11 & 16.; *Supo 70-juhlavuosikirja 2018*, s. 48–49.

⁷⁵ Rentola, 2009(c): s. 21–23 & 26–27.; *Suojelupoliisin hallinnollista asemaa ja tulosohjausta sekä valvonnan kehittämistä selvittäneen työryhmän loppuraportti*. Sisäministeriön julkaisusarja 28/2014. Sisäministeriö, 2014. s. 7. Sisäasiainministeriö muuttui sisäministeriöksi 1.1.2014, ja samalla sisäasiainministeristä tuli sisäministeri.

Edellä mainittujen kehitysaskelien lisäksi Suojelupoliisi sai 1950-luvun lopulla ensimmäiset kokemuksensa terrorismin vastaisesta toiminnasta. Vuonna 1958 sisäministeriö antoi pysyväismääräyksellään Suomeen suuntautuvien valtiovierailuiden turvallisuudesta huolehtimisen Suojelupoliisin vastuulle, mikä ohjasi viraston kiinnittämään suurempaa huomiota ulkomaiden tapahtumiin vieraita mahdollisesti uhkaavien riskien selvittämiseksi. Kun valtiovieraiden kansalliset turvallisuuspalvelut ryhtyivät 1960-luvulla toimittamaan Suojelupoliisille listoja mahdollisesti uhkaavista henkilöistä, voidaan viraston terrorismin torjuntaan liittyvän kansainvälinen yhteistyön katsoa alkaneen tästä kirjeenvaihdosta. Henkilösuojaukseen perehtyminen tarjosi sillan yhteistyöhön erityisesti länsimaisten turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden kanssa, koska suomalaiset hakivat oppia juuri heiltä.⁷⁶

Suojelupoliisi ajautui kuitenkin hankalaan asemaan 1960-luvulla suomalaisessa yhteiskunnassa tapahtuneiden voimakkaiden muutosten myötä. Pasifismin kaltaisista yleismaailmallisista aatteista ja tavoitteista aktivoituneiden radikaalien nuorisoliikkeiden toimintatapojen ja merkityksen hahmottaminen tuotti hankaluuksia kaikille länsimaisille turvallisuuspalveluille. Poliisi (”siat”) otettiin kaikkialla viholliseksi, ja myös Suomessa jäykäksi mielletty mutta salaperäinen Suojelupoliisi oli nuorille radikaaleille helppo vihamielisyyden kohde, etenkin kun virastoon liittyvät vahvat mielikuvat perustuivat pitkälti kirjallisuuteen, elokuvaan ja tv-sarjoihin.⁷⁷

Yhteiskunnalliset olot aiheuttivat virastolle haasteita aikana, jolloin sen organisaatioon kohdistui erilaisia uudistuspaineita. Vuoden 1966 poliisilaki ei aiheuttanut muutoksia itse viraston toimintaan, mutta se korvasi Suojelupoliisista annetun erillisen lain vuodelta 1948. Suojelupoliisin toimintaa ohjaavien pykälien sijoittaminen poliisien yhteiseen lakiin edusti sisäasiainhallinnon ja poliisijohdon tavoitteita viraston erityisluonteen supistamiseksi. Vuonna 1969 annettu erillinen poliisiasetus tarjosi mahdollisuuden Suojelupoliisin organisaatiokaavion uudistamiselle. Aikaisempi kansliatoimisto jaettiin kahtia yleiseen toimistoon sekä lausunnoista ja arkistosta vastaavaan rekisteritoimistoon. Vastaavasti vanha valvontatoimisto jaettiin samannimiseen vastavakoilusta vastaavaan toimistoon ja sisäisten uhkien torjumiseen keskittyvään turvallisuustoimistoon. Viraston uuden ohjesäännön vahvistaminen jätettiin kuitenkin sisäministeriössä odottamaan koko poliisihallinnon uudistamista. Kesällä 1970 Iranin shaahin Suomen-vierailun yhteydessä järjestetty mielenosoitus kärjistyti nujakointiin ja muun muassa sosiaalidemokraattien kansanedustaja Erkki Tuomiojan pidätykseen. Vaikka Suojelupoliisi ei ollut tapahtumien osapuolena, SDP:n eduskuntaryhmä päätyi luovuttamaan

⁷⁶ Jokinen, 2015: s. 63–64.

⁷⁷ Rentola, 2009(c): s. 46 & 49.; Supo 70-juhlavuosikirja 2018, s. 52.

silloiselle virkamieshallitukselle kirjelmän, jossa ehdotettiin Suojelupoliisin lakkauttamista. Karjalaisen II hallituksen aloitettua toimintansa sisäministeriö asetti itsenäisesti syyskuussa 1970 poliisin keskushallinnon organisaatiotoimikunnan, joka keskittyi varsinkin Suojelupoliisin tulevaan asemaan. Viraston kuitenkin lopulta pelastivat suurilta mullistuksilta päällikkö Armas Alhavan jääminen eläkkeelle, mikä tarjosi presidentti Kekkoselle mahdollisuuden nimittää uudeksi päälliköksi itselleen mieluisan henkilön, sekä näköpiiriin ilmestyneen Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin (ETYK) tarjoamat uudet tehtävät.⁷⁸

ETYK vaikutti merkittävästi sen turvallisuusjärjestelyistä vastaavan Suojelupoliisin toimintaan ja yhteiskunnalliseen asemaan 1970-luvulla. Turvallisuustoimiston yhteyteen perustettiin konferenssia silmällä pitäen erityinen jaos hoitamaan terrorismiin liittyvää seurantaa ja tiedustelua sekä Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten erityisvalvontaa; käytännössä jaoksessa työskenteli 1970-luvulla vain yksi ihminen. Vuonna 1973 virastoon perustettiin kaksi uutta toimistoa, teknillinen toimisto ja koulutustoimisto, joista jälkimmäinen koulutti Sveitsistä, Britanniasta ja Länsi-Saksasta saaduilla opeilla myös ministeriöiden ja muiden virastojen virkailijoita. Aluksi turvallisuusvartiointi venytti pienen viraston resurssit äärimmilleen vastavakoilun kustannuksella, mutta lopulta Suojelupoliisi sai lisää rahaa ja henkilökuntaa sekä uutta elektroniikkaa, kuten laitteita salakuuntelun paljastamiseen ja erikoiskameroita. Viraston ansiokas toiminta huippukokouksen aikana keräsi sille sekä poliittista että kansallista hyväksyntää, ja valtiovieraiden turvallisuusvartiointista tuli sen jälkeen keskeinen osa Suojelupoliisin toimintaa. Huippukokous vaikutti myös siihen, että sen myötä Suomessa toteutettavan terrori-iskun potentiaalinen uhka tuli huomion kohteeksi sekä Suojelupoliisissa että laajemmin kansallisissa poliisivoimissa. Suojelupoliisi ryhtyikin muun muassa avoimien lähteiden avulla seuraamaan lähialueiden terrorismiin liittyvää turvallisuustilannetta.⁷⁹

Presidentti Kekkonen nimitti 1978 Suojelupoliisin uudeksi päälliköksi Seppo Tiitisen, joka pysyi virassaan koko kylmän sodan viimeisen vuosikymmenen. Tuona aikana virastossa tapahtui suuria muutoksia. Tiitisen ja Kekkosen sujuvan yhteistyön ansiosta Suojelupoliisi oli presidentin suosiossa, mikä mahdollisti uusiin resursseihin ja hallinnollisiin tarpeisiin liittyvien tavoitteiden sujuvan etenemisen. Viraston organisaation uudistus toteutettiin vuonna 1982, jolloin presidentiksi oli jo vaihtunut Mauno Koivisto. Uusi organisaatio perustui osastojakoon ja kahden apulaispäällikön malliin, jossa toisen alaisuudessa olivat esikuntatoimisto (sihteeristö), valvontaosasto ja

⁷⁸ Rentola, 2009(c): 54, 56–57 & 59.; Simola Matti: *Organisaatio 1969–82*. Teoksesta Simola Matti (toim.): *Ratakatu 12 – Suojelupoliisi 1949–2009*. WSOY, Helsinki 2009(b). s. 60.

⁷⁹ Jokinen, 2015: s. 71–73.; Rentola, 2009(c): s. 65–66.; Simola, 2009(b): s. 60.

turvallisuusosasto, toisen taas vastatessa teknillisestä osastosta sekä hallintotoimiston ja arkistotoimiston sisältävästä yleisestä osastosta. Samana vuonna Suojelupoliisi lopetti, punaisen Valpon aikaa lukuun ottamatta, ensimmäistä kertaa itsenäisen Suomen valtiollisen turvallisuuden historiassa äärivasemmiston kannattajien automaattisen rekisteröinnin ja valvonnan; Koiviston edeltäjä ei ollut vastaavaa sallinut vielä edellisen vuosikymmenen lopulla.⁸⁰

Kommunistivalvonnasta luopuminen vapautti Suojelupoliisin resursseja muun muassa terrorismintorjuntaan, joka kasvatti merkitystään 1980-luvulla. ETYK:n alla perustetun terrorismin torjunnan jaoksen henkilömäärä kasvoi vuosina 1980 – 1983 yhdestä kuuteen, jonka seurauksena se järjestäytyi viiteen vastuualueeseen eli ”deskiin”, jotka olivat Palestiina-deski, Irak-deski, Libya-deski, Turkki-deski sekä Egyptin, Tunisian, Marokon ja Algerian käsittävä Pohjois-Afrikka-deski. Sisällöiltään vastuualueet kuvastivat sekä Suomeen kohdistuvan maahanmuuton lähtöpisteitä että Suomen aktiivisen ulkopoliitiikan ja ulkomaankaupan seurauksena tapahtunutta kansainvälistymistä. Ruotsin pääministeri Olof Palmén murhan muuttamassa turvallisuustilanteessa terrorismin torjunnan jaos muutettiin turvallisuusosaston sisäiseksi ulkoisen turvallisuuden toimistoksi, ja siihen kuuluneiden virkamiesten määrä nousi toiselle kymmenelle. Olemassa olevien vastuualueiden rinnalle perustettiin kansainvälisen terrorismin trendien seuraamiseen ja analysoimiseen keskittyvä analyysi-deski, mikä avasi ovet myös siviilitaustan omaavien virkamiesten rekrytoinnille terrorismin torjuntaan. Suojelupoliisi ryhtyi myös terrorismin torjunnan vuoksi solmimaan uusia yhteyksiä ulkomaille, ja vuonna 1987 se pyrki Belgian ja Tanskan välityksellä lähentymään TREVI:ä (*Terrorism, Radicalisme, Extrémisme et Violence International*), Euroopan yhteisön jäsenten terrorismin vastaista työryhmää. Terrorismin vastaisen toiminnan perusteella solmittavat uudet yhteistyösuhteet tarjosivat joissain tapauksissa myös mahdollisuuden yhteistoimintaan neuvostovakoilun torjunnassa.⁸¹

3.3. Suojelupoliisi muuttuvassa ympäristössä

Kun Tiitisen seuraajaksi viraston johtoon nimitettiin vuonna 1990 ulkoministeriön oikeudellisen osaston päällikkö Eero Kekomäki ennakkosuosikkina olleen apulaispäällikkö Seppo Nevalan sijaan, taustalla vaikuttivat presidentti Koiviston tavoitteet parlamentarismien käytäntöjen vahvistamiseksi

⁸⁰ Rentola, 2009(c): s. 128, 132 & 181.; Simola Matti: *Organisaatio ja henkilöt 1982–1991*. Teoksesta Simola Matti (toim.): *Ratakatu 12 – Suojelupoliisi 1949–2009*. WSOY, Helsinki 2009(c). s. 140–141.; *Supo 70-juhlavuosisikirja 2018*. s. 49.

⁸¹ Jokinen, 2015: s. 158–163 & 167.

sisäpolitiikassa. Pääministeri Kalevi Sorsan avustajana työskennellyt Nevala oli tullut virastoon SDP:n ja Keskustapuolueen yhteistyölle rakentuneen Sorsan II hallituksen aikana 1970-luvun lopulla. Noustuaan vuonna 1982 Kekkosen kanssa hyvissä väleissä olevan Tiitisen apulaispäälliköksi Suojelupoliisin johto heijasteli kahden valtapuolueen välistä kilpailuasetelmaa, ja lopulta monien piirien keskuudessa ”Sorsan mieheksi” leimautuminen ja puoluetunnukset koituivat Nevalan päällikkyyden esteeksi. Koivisto halusi vahvistaa parlamentarismien merkitystä Suojelupoliisin toiminnassa yleisestikin ajaessaan viraston asioiden hoitoa presidentin suorasta valvonnasta kohti sisäasiainministerin alaisuutta.⁸² Suojelupoliisin parlamentaarisen valvonnan puolesta oli Tiitisen seuraajan etsinnän aikana puhunut myös eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan sosiaalidemokraattinen puheenjohtaja Markus Aaltonen, joka ehdotti julkisuudessa viraston valvonnan järjestämistä erityisellä lailla, mielellään juuri ulkoasiainvaliokunnan alaisuuteen⁸³.

Kylmän sodan hiipuesssa Suojelupoliisin toimivaltuudet lisääntyivät merkittävästi, kun sille vuonna 1989 voimaan tullessa laissa myönnettiin valtuudet esitutkintaan omalla alallaan. Länsimaisten tiedustelupalveluiden ja turvallisuuspoliisien keskuudessa 1990-luvun keskeinen teema olikin kylmän sodan päättymisen ja Neuvostoliiton hajoamisen jälkeisten tehtävien ja aseman tarkastelu muuttuneessa maailmassa. Neuvostoliiton hajoaminen nosti myös Suomessa esille kysymyksen kansainvälisen rikollisuuden lisääntymisestä, mikä heijastui vuonna 1992 toteutetussa organisaatiomuutoksessa. Virasto jaettiin kolmeen toimintayksikköön, joista turvallisuuden toimintayksikön terrorismiin keskittyvä toimisto ryhtyi toimimaan myös kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan projektiryhmänä, joka raportoi suoraan Suojelupoliisin päällikölle. Vaikka viraston rooli oli lähinnä välittää sen haltuun saamaa tietoa kansainvälisestä rikollisuudesta Keskusrikospoliisille (KRP), vastuualueen laajentuminen vei Suojelupoliisia temaattisesti uudelle alueelle. Vastaava kehitys oli yleinen trendi myös muissa länsimaiden turvallisuuspalveluissa kylmän sodan päättymisen jälkeen.⁸⁴

Muuttuneissa oloissa, joissa Euroopan integraatioon valmistautuvaa suomalaista yhteiskuntaa huolettivat Neuvostoliiton hajoamisen mukanaan tuomat uudet uhkakuvat ja lamaan ajautunut talous, Suojelupoliisi joutui määrittelemään uusiksi suhdettaan yhteiskuntaan laajemmin. Päällikkönä Kekomäki otti avoimesti osaa yhteiskunnalliseen keskusteluun, ja jatkoi sitä vielä päällikkökautensa

⁸² Jokinen, 2015: s. 247–249.

⁸³ Hämäläinen Unto: *Markus Aaltonen haluaa suojelupoliisin eduskunnan peukalon alle. Ulkoasiainvaliokunta sopisi parhaiten valvojaksi.* Helsingin Sanomat, Kotimaa 5.8.1990. Haettu HS:n digiarkistosta 17.2.2020.

⁸⁴ Jokinen, 2015: s. 253, 256 & 259–260.

jälkeenkin. Vuonna 1995 ilmestyi viraston ensimmäinen julkinen vuosikertomus, joka antoi rakenteellisen mallin tuleville vuosikertomuksille. Siinä järjestäytyneen rikollisuuden vastainen toiminta esitettiin tasa-arvoisessa asemassa terrorismin torjunnan kanssa; kuten Jokinen on väitöskirjassaan nostanut esille, terrorismi miellettiin vuoteen 2001 saakka ”järjestäytyneen rikollisuuden muodoksi tai sen väkivaltaiseksi jatkeeksi”.⁸⁵ Jo vuotta aiemmin oli ilmestynyt Suojelupoliisin ensimmäinen oma historiateos *Turvallisuuspoliisi 75 vuotta*, ja 50-vuotisteos *Isänmaan puolesta* julkaistiin vuonna 1999.

Aikanaan päällikkövalinnasta sivuun joutunut Nevala valittiin Kekomäen seuraajaksi syksyllä 1996. Hänen aikanaan virastossa toteutettiin peräti kaksi organisaatiouudistusta. Näistä ensimmäinen, vuonna 1998 voimaan tullut uudistus toi Suojelupoliisiin linjajaon, jota oli pohdittu jo edellisen uudistuksen yhteydessä sitä kuitenkin toteuttamatta. Uudistuksella pyrittiin vahvistamaan ennen kaikkea perinteistä kenttätöitä, mikä teki turvallisuus- ja vastavakoiluyksiköiden yhdistämisestä saman linjan alle erityisen merkittävää.⁸⁶

Nevalan johdolla toteutettu toinen organisaatiouudistus tuli ajankohtaiseksi Yhdysvaltoihin kohdistuneiden syyskuun 11. terrori-iskujen jälkeen. Iskut paitsi pakottivat Suomen määrittelemään laajemmasta ulkopoliittisesta näkökulmasta suhteensa Yhdysvaltoihin ja sen aloittamaan terrorismin vastaiseen kampanjaan, ne myös nostivat terrorismin torjunnan välittömästi yhdeksi Suojelupoliisin päätehtäväksi. Heti iskujen jälkeen virasto laati iskujen välittömistä vaikutuksista Suomeen tilannearvion, johon tukeutuen poliitikot ja virkamiehet pystyivät lähiviikkoina antamaan yleisölle rauhoittelevan viestin kotimaan tilanteesta. Mutta vaikka Suojelupoliisin on katsottu onnistuneen uhka-arviossaan hyvin, mikä muun muassa esti ylireagoimisen viranomaisten varautumistoimenpiteissä, virasto myönsi julkisesti sen toiminnoille uudesta tilanteesta aiheutuneet ruuhkautumiset ja ongelmat. Tilanteen helpottamiseksi Suojelupoliisille myönnettiin uusia varoja, joskin kansainvälisesti vertaillen varsin vähäisesti. Rajallisten resurssien myötä olemassa olevia organisaatiota ja menettelytapoja piti tehostaa. Nevalan korostaessa erityisesti kansainvälisen yhteistyön, tietojenvaihdon sekä Suojelupoliisin oman tutkimus- ja analyysitoiminnan kehittämisen merkitystä virasto tulisi hänen mukaansa ottamaan ”pari käytännön askelta turvallisuuspalvelun suuntaan”; hän kuitenkin samalla korosti vahvasti, ettei Suojelupoliisilla ollut haluja ulkomailla

⁸⁵ Jokinen, 2015: s. 249 & 257.

⁸⁶ Simola Matti: *Suojelupoliisin organisaatio 1992–2009*. Teoksesta Simola Matti (toim.): *Ratakatu 12 – Suojelupoliisi 1949–2009*. WSOY, Helsinki 2009(d). s. 258–259.; Pääkirjoitus: *Suojelupoliisin uudet kuviot*. Helsingin Sanomat, 1.12.1998. Haettu HS:n digiarkistosta 18.2.2020.

tapahtuvaan tiedustelutoimintaan tai vakoiluun. Uusien painopisteiden merkitys kuvastui vuonna 2004 voimaan tulleessa organisaatiomuutoksessa: terrorismin torjunta nousi omaksi yksikökseen vastavakoiluyksikön rinnalle, ja kehittämislinjan korvanneeseen strategiseen linjaan perustettiin uusi tutkimus- ja kehittämissyksikkö.⁸⁷

Nevalan päällikkökaudella Suojelupoliisi joutui myös erityisen näkyvän ja kriittisen julkisen keskustelun kohteeksi. Vuonna 2002 Yle uutisoi presidentti Ahtisaaren neuvonantajana työskennelleen Alpo Rusin vakoilututkinnasta, jossa Suojelupoliisi oli epäillyt Rusin toimineen Itä-Saksan turvallisuuspalvelun vakoilijana 1960- ja 1970-luvulla. Epäily ei johtanut syytteisiin, mutta tutkinta vuoti julkisuuteen, ja muun muassa Olli Rehn sekä Rusi itse syyttivät tietovuodosta itse Suojelupoliisia. Vuonna 2004 Suojelupoliisi joutui osaksi ns. Soneran teleurkintajutussa, jossa Soneran turvallisuusyksikön epäiltiin selvittäneen ja luovuttaneen ihmisten väliseen yhteydenpitoon liittyviä tietoja ilman oikeuden päätöstä. Suojelupoliisin osalta tapaus johti päällikkö Nevalan, osastopäällikkö Petri Knapen ja ylitarkastaja Martti Pitkäsän syytteeseen sekä Nevalan ja Knapen hyllytykseen tutkinnan ajaksi. Heidät kuitenkin vapautettiin keväällä 2005 syytteistä ja palautettiin tehtäviinsä Ratakadulle; Pitkäsän alun perin saama sakkotuomio pysyi hovioikeudessa voimassa.⁸⁸ Tapaukset herättivät uudelleen keskustelun Suojelupoliisin valvonnasta, ja esimerkiksi presidenttiehdokas Heidi Hautala vaati näkemyksensä mukaan luotettavuutensa menettäneestä virastosta tehtäväksi perusteellista lähihistorian selvitystä; sisäministeri Kari Rajamäki torjui kuitenkin jyrkästi kaikki Suojelupoliisiin kohdistetut vaatimukset tiukemmasta parlamentaarista ohjauksesta. Nevalan palattua takaisin viraston johtoon Suojelupoliisin organisaatioon perustettiin laillisuusvalvonnan hoitamiseen vedoten päällikön avuksi esikuntayksikkö.⁸⁹

Vuoden 2007 lopulla eläkkeelle siirtyneen Seppo Nevalan seuraajaksi Suojelupoliisin johtoon valittiin Ilkka Salmi. Huomionarvoista oli, että virka oli ensimmäistä kertaa julkisesti haussa, ja se täytettiin normaalin virantäyttöprosessin kautta; päätösvalta viraston uudesta päälliköstä siirtyi siis tasavallan presidentiltä valtioneuvostolle. Heti virassa aloitettuaan Salmi puhui julkisuudessa ”turvallisuustiedustelun” merkityksestä ja siitä, kuinka Suojelupoliisin toimintaan täytyi ”tuoda lisää turvallisuus- ja tiedustelupalvelun elementtejä”. Kun Suojelupoliisi heti Salmen aloittamisen jälkeen

⁸⁷ Jokinen, 2015: s. 286–287 & 295–299.

⁸⁸ Lehtinen Pekka: *Suojelupoliisi ei vuotanut uutista Rusin Stasi-epäilystä*. MieliPide, Helsingin Sanomat 2.6.2009.; Harju Jukka & Pietiläinen Tuomo: *Supon johdolle syytteet teleurkintajutussa*. Kotimaa, Helsingin Sanomat 23.11.2004.; Pietiläinen Tuomo: *Viisi syytä teleurkintaan*. Talous, Helsingin Sanomat 8.2.2005.; Harju Jukka: *Supon teleurkintajutun käsittely ohi lopullisesti*. Kotimaa, Helsingin Sanomat 8.4.2005. Kaikki noudettu HS:n digiarkistosta 18.2.2020.

⁸⁹ Jokinen, 2015: s. 335–336.

laittoi hakuun esikuntayksikön päällikön viran, virasto kertoi *Helsingin Sanomille* aikovansa laajentaa kyseisen yksikön toimenkuvaa tilannekuvatoimintaan ja turvallisuustiedusteluun liittyviin tehtäviin.⁹⁰

Salmen johdolla vuonna 2009 toteutetussa organisaatiouudistuksessa korostuivat uuden päällikön teesit kansainvälisyys, avoimuus ja palvelevuus. Asioistaan perinteisesti vaitonainen Suojelupoliisi oli saanut alkuvuodesta 2008 ensimmäisen viestintäpäällikkönsä, jonka tehtäväksi tuli laittaa 2000-luvun kriittisestä julkisuudesta kolhuja saaneen viraston tiedottamiskulttuuri kuntoon, ja nyt uudessa organisaatiomallissa virastolla oli oma viestintätoimisto, jonka tehtäväksi tuli toteuttaa ”harkitsevaa avoimuutta”.⁹¹ Samana vuonna Suojelupoliisi ryhtyi valmistelemaan virastolla täysin uutta strategista linjamuutosta, jossa virasto lähettäisi Salmen puolesta puhuman ”eteenpäin työnnetyn puolustuksen” mukaisesti työntekijöitään Afrikkaan ja Lähi-itään estämään mahdollisten terroristien saapuminen Suomeen jo kotimaassaan oleskelulupa- ja viisumiprosessin yhteydessä. Hankkeen pysyvyyden varmistamiseksi haviteltu erikoismääräraha jäi kuitenkin vielä alkuvuodesta 2010 saamatta, kun kansanedustajien piirissä oli katsottu, ettei virasto ollut ilmoittanut ulkoasiainvaliokunnalle riittävästi strategian muutoksesta. Saman vuoden kesällä toimintansa aloittanut Kiviniemen hallitus päätti kuitenkin taloussesityksessään seuraavalle vuodelle osoittaa Suojelupoliisille tarvittavat varat ulkomailla suoritettavan toiminnon jatkamiseen. Samoihin aikoihin tapahtui myös kaksi merkittävää muutosta ja merkkiä tulevasta, kun Suojelupoliisin uudeksi apulaispäälliköksi nimitettiin viraston ulkopuolelta Keskusrikospoliisin tiedusteluosastolla työskennellyt Olli Kolstela, ja viraston englanninkielinen nimi muutettiin turvallisuuspoliisista (*Finnish Security Police*) turvallisuus- ja tiedustelupalveluksi (*Finnish Security Intelligence Service*).⁹²

⁹⁰ Simola, 2009(d): s. 263.; Vento Heikki: *Salmi aikoo tehdä Suposta enemmän tiedustelupalvelun*. Kotimaa, Turun Sanomat 6.12.2007. Haettu TS:n kotisivuilta 18.2.2020.; Huhtanen Jarno: *Supo tehostaa turvallisuus- tiedustelua*. Kotimaa, Helsingin Sanomat 8.12.2007. Haettu HS:n digiarkistosta 18.2.2020.

⁹¹ Simola, 2009(d): s. 265.; Pietiläinen Tuomo: *Supo sai ensimmäisen viestintäpäällikkönsä*. Kotimaa, Helsingin Sanomat, 2.2.2008. Haettu HS:n digiarkistosta 18.2.2020.

⁹² Pietiläinen Tuomo: *Suomen turvallisuuspoliisi Supo laajentaa operaatioitaan Afrikkaan*. Kotimaa, Helsingin Sanomat 19.19.2009.; Pietiläinen Tuomo: *Supolle lisää rahaa Afrikka-operaatioon*. Kotimaa, Helsingin Sanomat 25.8.2010(a).; Pietiläinen Tuomo: *Krp:n rikostiedustelija Supoon apulaispäälliköksi*. Kotimaa, Helsingin Sanomat 28.8.2010(b). Kaikki haettu HS:n digiarkistosta 18.2.2020.

4. Suojelupoliisi tiedustelulakiprosessissa

Tässä luvussa esitellään tiedustelulakiprosessin syntyvaiheet ja eteneminen vuonna 2018 annettuihin hallituksen esityksiin saakka, samalla tuoden esille Suojelupoliisin roolia ja kehitystä kyseisenä aikana. Johdantokappaleessa esitelty aiemman tutkimuksen piirissä on tiedustelulakien säätämisen taustoja käsitelty varsin kattavasti, erityisesti Leppäsen pro gradu -tutkielmassa *Ministeriöiden ja yritysten näkemykset tietoliikennetiedustelusta*. Tutkielmaansa varten Leppänen haastatteli tiedustelulainsäädäntökehityksen lähtökohdista puolustusministeriön tiedonhankintalakityöryhmän pysyvänä asiantuntijana toiminutta eversti Martti J. Karia sekä sotilastiedustelua koskevan lainsäädäntöhankkeen työryhmä pysyvänä asiantuntijana toiminutta Teemu Karniota. Haastatelluiden asiantuntijoiden valinta puolustusministeriön ja Puolustusvoimien piiristä oli Leppäsen tiedonhankintalakityöryhmän mietintöön keskittyvän tutkielman aiheen ja rajauksen kannalta perusteltua. Kuten Leppänen kuitenkin tuo tutkielmassaan ilmi, hänen tiedustelulakien lähtökohtia käsittelevä osionsa nojaa pitkälti eversti Karin antamaan haastatteluun, jossa esitetyt näkemykset perustuivat ”puolustusvoimien näkökulmaan ja koskevat siis ensisijaisesti sotilastiedustelun tarpeita ja lähtökohtia”, eikä niissä arvioitu ”Suojelupoliisin näkökulmaa tai tarpeita”⁹³.

Koska tämä tutkielma keskittyy nimenomaan Suojelupoliisiin, nousevat virastoa koskeva siviilitiedustelu ja sitä koskevat näkökulmat keskeisesti esille. Tiedustelulakiprosessin taustoista tämän tutkielman tarpeita varten haastatellut asiantuntijat Ilkka Salmi ja poliisineuvos Antti Pelttari edustavat Suojelupoliisin entistä ja nykyistä johtoa, ja he olivat molemmat mukana lainsäädäntöhankkeen eri vaiheissa. Niinpä tämä luku rakentuu suhteessa Leppäsen työn vastaavaan osioon vastakkaisella tavalla, Suojelupoliisin ja siviilitiedustelun näkökulmia korostaen. Tätä voidaan pitää tiedustelulakeihin keskittyvän tutkimustradition kehityksen kannalta vain myönteisenä asiana.

4.1. Keskustelunavaus ja tiedonhankintalakityöryhmä

Kuten aiemmin on tuotu ilmi, tiedustelulakiprosessin lähtöpisteeksi on aiemmassa tutkimuksessa yleisesti määritelty vuoden 2013 Suomen kyberturvallisuusstrategian muodostaminen. Tämä

⁹³ Leppänen, 2018: s. 7 & 13.

lähtökohta korostuu myös eduskunnan kirjaston julkaisemassa *Tiedustelulait*-tietopaketissa⁹⁴. Suojelupoliisin piirissä tiedustelullisten ominaisuuksien ja valtuuksien kehittäminen on kuitenkin ollut huomion kohteena huomattavasti pidempään. Salmen arvion mukaan keskustelu siitä, että minkälaisia ja millaisilla toimivaltuuksilla varustettuja turvallisuustoimijoita Suomessa tarvittaisiin, nousi kotimaisten turvallisuusammattilaisten piirissä esille viimeistään tämän vuosituhannen alussa; syyskuun 11. terrori-isku ja länsimaihin kohdistunutta ääri-islamilaista terrorismia voidaan pitää hänen mukaansa ”vedenjakana”, mutta kotimaan turvallisuuteen liittyvien erilaisten haasteiden pohdinta edelsi jo niitä.⁹⁵ Samoilla linjoilla oli myös poliisineuvos Pelttari: Suojelupoliisin vastuulla oli ollut jo 1980-luvulta lähtien Suomen sekä sisäiseen että ulkoiseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä, joita kuitenkin hoidettiin käytössä olevilla kansallisen poliisiorganisaation oikeuksilla, joten kysymys suomalaisen tiedustelutoiminnan kehittämisestä ei ole uusi. Niinpä myös tiedustelulakihankkeelle tai uusien tiedusteluvaltuuksien tarpeellisuudelle on vaikea asettaa yksittäistä alkupistettä.⁹⁶

Tiedusteluun ja Suojelupoliisin kehittämiseen liittyvien teemojen osalta julkisena keskustelunavauksena voidaan pitää Salmen *Helsingin Sanomille* marraskuussa 2012 antamaa haastattelua, jossa hän nosti esille Suojelupoliisin uudistamisen niin, että se voisi suorittaa tiedustelua myös ulkomailla. Muutosta hän perusteli sillä, että toimintaympäristön ja uhkakuvien muutosten myötä Suomella oli tarvetta siviilitiedustelun ennakoivalle ja kokonaisvaltaiselle tilannekuvulle.⁹⁷ Salmi toimi haastattelun aikaan EU:n siviilitiedusteluvirasto SitCenin (*EU Situation Centre*, nykyisin *EU Intelligence Analysis Centre* eli EU INTCEN) johtajana. Kuten edellisessä luvussa on tuotu esille, oli Salmi jo Suojelupoliisin päällikkönä puhunut julkisuudessa tiedusteluun liittyvän toiminnan kehittämisestä. Suojelupoliisin toiminnan ja aseman muutoksesta ei kuitenkaan ollut käyty poliittista keskustelua ennen Salmen marraskuun 2012 haastattelua⁹⁸. Haastattelua seuranneina päivinä aiheesta käyty julkinen keskustelu oli varsin varauksellista. Esimerkiksi johtavissa poliittisissa piireissä ehdotusta erityisen voimakkaasti vastustaneen, silloisen ulkoministeri Erkki Tuomiojan mukaan ”salaisen palvelun perustamiseen ei todellakaan” ollut tarvetta, koska Suomessa suoritettiin jo sotilastiedustelua ja Suojelupoliisilla oli ”mahdollisuus toimia avoimesti lähetystöjen kautta”. Pääministeri Jyrki Katainen ja sisäministeri Päivi Räsänen katsoivat, että asiaan voisi palata

⁹⁴ *Tiedustelulait-tietopaketti*. Eduskunnan kirjasto, 2017 (päivitetty 9.5.2019).

https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/tiedustelulait.asp. Viimeksi vierailtu 11.3.2020.

⁹⁵ Ilkka Salmen haastattelu 18.10.2019. Muistiinpanot tekijän hallussa.

⁹⁶ Poliisineuvos Antti Pelttarin haastattelu 11.11.2019. Muistiinpanot tekijän hallussa.

⁹⁷ Pietiläinen Tuomo: *Ilkka Salmi: Suomi tarvitsee mini-CIA:n*. Sunnuntai, Helsingin Sanomat 18.11.2012. Haettu HS:n digiarkistosta 19.2.2020.

⁹⁸ Pietiläinen, 2012.

seuraavissa hallitusneuvotteluissa, mitä Salmi olikin haastattelussaan ehdottanut. Tällä kannalla oli myös silloinen poliisiylijohtaja Mikko Paatero, jonka johtaman Poliisihallituksen alaisena myös Suojelupoliisi toimi vielä tuolloin.⁹⁹

Poliisineuvos Pelttari katsoi, että Salmen ehdotuksen saama vastaanotto johtui osaltaan silloisen uutisoinnin ja julkisen keskustelun värityksestä sävystä, johon vaikuttivat sekä tiedustelutoimintaa koskevan yleisen tietoisuuden puute että tiedusteluun liitetyt mielikuvat. Edward Snowdenin kesällä 2013 julkisuuteen tuomilla paljastuksilla oli oma osuutensa näihin mielikuviin.¹⁰⁰ Myös Salmi itse arvioi, että tiedustelutoimintaan ja sen tuomaan lisäarvoon liittyvä rajallinen tieto sekä ”Hollywoodin ja James Bondin” luomat väärät mielikuvat mahdollisesti osaltaan vaikuttivat varauksellisen vastaanoton taustalla¹⁰¹. Näiden arvioiden puolesta puhuu Mikko Kurttilan Suojelupoliisia ja tiedonhankintalakityöryhmää koskevaan mediakirjoitteluun keskittyvä pro gradu- tutkielma, jonka johtopäätöksissä todetaan, että aihepiirinä tiedustelu vaikutti olevan ”hankalasti hahmotettava julkista keskustelua käyneille osapuolille”, mutta heidän vahvat näkemyksensä tai käsityksensä olivat merkillepantavaa¹⁰². Jälkeenpäin tarkasteltuna poliisineuvos Pelttari arvioikin, että tiedustelulakiproessiin osallistuneiden työryhmien panoksella ja mukana olleiden virkamiesten asiaan perehtymisellä oli tärkeä rooli oikeanlaisen, laillisuuskysymyksiin nojaavan tiedon ja tiedustelua koskevan yleisen tietoisuuden lisäämisessä¹⁰³.

Tiedustelulakiproessia koskevassa tutkimuksessa on toistuvasti korostettu vuotta 2013 silloin ilmestyneen kyberturvallisuusstrategian takia. Myös poliisineuvos Pelttari piti kansallisen kyberturvallisuusstrategian valmistumista yhtenä tiedustelulakikeskustelua merkittävästi eteenpäin ajavana tekijänä, mutta se ei ollut ainoa. Kansainvälinen terrorismi oli jo muuttunut Irakin ja Syyrian kriisien sekä ääri-islamilaisten radikalismien myötä myös Suomelle merkittäväksi huolenaiheeksi, mutta lisäksi ulkoministeriöön kohdistuneen vakoilun paljastuminen vuonna 2013 ja sitä seuranneet Suojelupoliisin tutkinnan ensiarviot korostivat digitalisaatioon ja kyberturvallisuuteen liittyvien kysymysten merkitystä entisestään. Samaan aikaan kansallisesta turvallisuudesta vastaavista virastoista oli monessa muussa maassa tehty asemaltaan itsenäisiä. Niinpä edellä mainitut terrorismiin

⁹⁹ Harju Jukka, Pohjanpalo Olli & Sutinen Teija: *Tuomioja tyrmää salaisen palvelun*. Kotimaa, Helsingin Sanomat 19.11.2012. Haettu HS:n digiarkistosta 19.2.2020.

¹⁰⁰ Poliisineuvos Antti Pelttarin haastattelu 11.11.2019. Muistiinpanot tekijän hallussa.

¹⁰¹ Ilkka Salmen haastattelu 18.10.2019. Muistiinpanot tekijän hallussa.

¹⁰² Kurttila Mikko: *Mitä tiedustelusta kirjoitettiin? – Suojelupoliisi ja tiedonhankintalakityöryhmä mediassa 2013–2015*. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, johtamiskorkeakoulu, turvallisuushallinnon linja. 2015. s. 71.

¹⁰³ Poliisineuvos Antti Pelttarin haastattelu 11.11.2019. Muistiinpanot tekijän hallussa.

ja kyberturvallisuuteen liittyvät turvallisuustekijät tukivat erityisen Suojelupoliisin asemaa arvioivan työryhmän asettamista.¹⁰⁴

Myös Salmi arvioi, että Eurooppaan kohdistuvan terrorin uhka yhdessä digitalisaatioon liittyvien kysymysten kanssa ryhtyivät varsin pian loppuvuoden 2012 jälkeen korostamaan Suojelupoliisin asemasta ja toimivaltuuksista käytävän keskustelun merkitystä.¹⁰⁵ Vuoden 2010 alussa voimaan tulleessa uudistuksessa poliisiorganisaatio muutettiin kaksipuoliseksi niin, että operatiivisen toiminnan johto ja ohjaus siirtyivät uudelle Poliisihallitukselle, poliisialan ohjauksen ja valvonnan sekä Poliisihallituksen tulohjauksen jäädessä sisäasiainministeriölle. Muutos oli merkinnyt täten myös Suojelupoliisille siirtymistä Poliisihallituksen alaisuuteen.¹⁰⁶ Sisäasiainministeri Räsänen asetti syyskuussa 2013 työryhmän arvioimaan Suojelupoliisin hallinnollista asemaa, tulohjausta ja valvontaa sekä toiminnan kehittämistarpeita tuleviin turvallisuusuhkiin vastaamiseksi. Työryhmää asetettaessa sen keskeisiksi tavoitteiksi ilmoitettiin Suojelupoliisin toimintaedellytysten, toimivaltuuksien ja valvonnan selvittäminen ”ottaen huomioon kansallinen ja kansainvälinen operatiivinen tilanne sekä turvallisuuspalvelujen kansainväliset kehityssuuntaukset”. Ministeri Räsänen, joka vielä alle vuotta aiemmin oli suhtautunut varauksellisesti ehdotukseen Suojelupoliisin toimivaltuuksien lisäämisestä, katsoi nyt, että ”valtioiden turvallisuuskysymykset ovat kansainvälistyneet ja näin ollen kansainvälisen tiedustelutiedon tarve on kasvanut”.¹⁰⁷ Ilkka Salmi ja poliisineuvos Antti Pelttari tulivat mukaan työryhmän jäsenistöön, ja sihteereinä toimivat Suojelupoliisista ylitarkastajat Jan Sjöblom sekä Tuomas Portaankorva¹⁰⁸.

Vuoden 2013 tammikuussa julkaistuun Suomen kyberturvallisuusstrategiaan oli kirjattu, että *kyberturvallisuutta* ei ollut tarkoitettu ”oikeudelliseksi käsitteeksi, joka perustaisi uusia toimivaltuuksia viranomaisille tai muille toimielimille”, eikä siinä täten ehdotettu muutoksia ”eri viranomaisten toimivaltamäärittelyihin.” Saman vuoden marraskuussa presidentti Sauli Niinistö ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta kuitenkin linjasivat kyberturvallisuutta käsittelevässä kokouksessaan, että osana kyberturvallisuusstrategian

¹⁰⁴ Poliisineuvos Antti Pelttarin haastattelu 11.11.2019. Muistiinpanot tekijän hallussa.

¹⁰⁵ Ilkka Salmen haastattelu 18.10.2020. Muistiinpanot tekijän hallussa.

¹⁰⁶ *Poliisihallitus aloittaa toimintansa 1.1.2010*. Sisäasiainministeriön tiedote, 25.6.2009. https://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/polisistyrelsen-inleder-sin-verksamhet-den-1-januari-2010. Vierailtu viimeksi 20.2.2020.

¹⁰⁷ *Työryhmä arvioimaan Suojelupoliisin asemaa ja kehittämistarpeita*. Sisäasiainministeriön tiedote, 25.9.2013. https://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tyoryhma-arvioimaan-suojelupoliisin-asemaa-ja-kehittamistarpeita. Viimeksi vierailtu 20.2.2020.

¹⁰⁸ Sisäministeriön työryhmän loppuraportti, 2014. Työryhmän kokoonpano ilmenee raportin alusta, kuvailulehtien jälkeisestä sisäministerille osoitetussa tiedonannossa, jolla ei ollut sivunumeroa.

toimeenpanoa tuli aloittaa työ Suomen lainsäädännön kehittämiseksi. Tämän tehtävän arvioimiseksi asetettiin joulukuussa 2013 erityinen työryhmä (puolustusministeriön tiedonhankintalakityöryhmä), jonka työskentelylle keskeisessä asemassa olivat puolustusministeriön mukaan sekä Suomea velvoittavien ihmisoikeus- ja perusoikeusmääräyksien että yksilön oikeusturvan ja tehokkaiden perustuslaillisten valvontamekanismien huomioiminen.¹⁰⁹ Työryhmän pysyviksi asiantuntijoiksi kutsuttiin Suojelupoliisista poliisineuvos Pelttari ja apulaispäällikkö Petri Knape, jonka lisäksi viraston järjestelmäasiantuntija Sari Kajantie osallistui työryhmän työskentelyyn teknisenä asiantuntijana. Ylitarkastaja Jan Sjöblom kuului työryhmän sihteeristöön.¹¹⁰

Suojelupoliisia koskevan työryhmän loppuraportti julkaistiin lopulta syyskuussa 2014, lähes päivälleen vuosi työryhmän asettamisen jälkeen. Raportissa todettiin, ettei turvallisuuspoliisin, turvallisuuspalvelun tai tiedustelupalvelun muodostamasta kolmen perusmallin ryhmästä yksikään sopinut sellaisenaan Suomen olosuhteissa Suojelupoliisin toiminnan järjestämiseen, vaan tavoitteena tulisi olla sopiva ratkaisu, jossa ”tasapainoisella ja harkitulla tavalla yhdistyy tarvittaessa elementtejä kaikista kolmesta mallista”. Koska Suomen toimintaympäristö oli merkittävästi muuttunut ja monimutkaistunut sekä tietoteknistynyt, olisi Suojelupoliisille raportin mukaan harkittava uusia tiedustelullisia toimivaltuuksia. Samalla kuitenkin todettiin, että jos kyseisiä toimivaltuuksia lisättäisiin, ”tulisi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi harkita Suojelupoliisin esitutkintatehtävien ja -toimivaltuuksien rajoittamista”. Tiedonhankintakriteereiden muodostamista varten tulisi työryhmän mukaan muodostaa erillinen mekanismi, ja tulos- ja budjettiohjauksessa tulisi ottaa huomioon Suojelupoliisin muusta poliisista poikkeavat tehtävät. Hallinnollisen aseman kannalta työryhmä ei tehnyt omaa ehdotustaan, mutta se nosti esille neljä mahdollista vaihtoehtoa: *nykyinen malli*, jossa Suojelupoliisi toimii Poliisihallituksen alaisena poliisiyksikkönä; *suoraan sisäministeriön alainen turvallisuuspoliisi*, jolla olisi poliisin toimivaltuudet; *sisäministeriön alainen turvallisuuspalvelu*, jolla olisi erikseen säädetyt tiedustelulliset toimivaltuudet; muun kuin sisäministeriön, esimerkiksi valtioneuvoston kanslian alainen *tiedustelupalvelu*, jolla olisi erikseen säädetyt tiedustelulliset toimivaltuudet. Valvonnan kannalta loppuraportti totesi, että jos Suojelupoliisin tehtäviä ja toimivaltuuksia kehitettäisiin ”merkittävästi tiedustelullisempaan

¹⁰⁹ Puolustusministeri Haglund asetti työryhmän arvioimaan kyberlainsäädännön kehittämistä. Puolustusministeriön tiedote, 16.12.2013.

https://www.defmin.fi/ajankohtaista/tiedotteet/2013/puolustusministeri_haglund_asetti_tyoryhman_arvioimaan_kyberlainsaadannon_kehittamista.5714.news. Viimeksi vierailtu 20.2.2020.; Suomen kyberturvallisuusstrategia.

Valtioneuvoston periaatepäätös 24.1.2013. Turvallisuuskomitea, 2013. s. 2.

¹¹⁰ Tiedonhankintalakityöryhmän mietintö, s. 7.

suuntaan”, syntyisi tarve ”ulkoisen laillisuusvalvonnan ja parlamentaarisen valvonnan muotojen uudistamiselle.¹¹¹

Raportin julkistamisen jälkeen sisäministeri Räsänen ilmoitti käynnistävänsä lainsäädäntöhankkeen Suojelupoliisin siirtämiseksi sisäministeriön alaisuuteen. Perusteluina ratkaisulle mainittiin muuttunut ja kansainvälistynyt toimintaympäristö, jonka seurauksena Suojelupoliisin toiminta oli entisestään eriytynyt muusta poliisista, sekä suorat yhteistyö- ja raportointisuhteet turvallisuuspoliittisiin päättäjiin omaavan viraston suuri yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Räsänen kuitenkin linjasi, että virasto säilyisi poliisiyksikkönä, ja vaikka hän tunnusti uusien tiedustelullisten toimivaltuuksien perustellun tarpeen, niin asiaan palattaisiin vasta puolustusministeriön tiedonhankintalakityöryhmän raportin valmistumisen jälkeen. Suojelupoliisi julkaisi vielä samana päivänä lehdistötiedotteen, jossa se ilmoitti tukevasa sisäministerin ehdotusta viraston siirtämiseksi sisäministeriön alaisuuteen.¹¹²

Tammikuussa 2015 valmistui puolustusministeriön tiedonhankintalakityöryhmän mietintö. Siinä työryhmä esitti yhden tai useamman lainsäädäntöhankkeen käynnistämistä tiedustelua koskevan säädösperustan luomiseksi, jotta Suomi voisi vastata sen ulkoisen turvallisuustoimintaympäristön muutokseen ja kansallisesta turvallisuudesta vastaavilla sotilas- ja siviiliviranomaisilla olisi mahdollisuus hankkia valtion ylimmän johdon päätöksentekoa tukevaa ja ulkoisia turvallisuusuhkia koskevaa tiedustelutietoa. Tietoliikennetiedustelun tarkoitus rajattaisiin koskemaan kansallista turvallisuutta vaarantaviin, sotilaallisia tai siviililuontoisia uhkia koskevaan tiedonhankintaan. Lainsäädännön valmistelua harkitessa tulisi perus- ja ihmisoikeudet ”ottaa asianmukaisesti huomioon”. Työryhmä kiinnitti myös mietinnössä huomiotaan siihen, että perustuslakiin kirjattujen, yksilöiden luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan ja siihen liittyvien rajoittavien tekijöiden vuoksi tietoliikennetiedustelusta ei ”näyttäisi olevan mahdollista säätää perustuslakia muuttamatta”. Työryhmä katsoi, että menettelytapoihin, laillisuusvalvontaan ja taloudellisiin tekijöihin liittyvät syyt puolsivat tietoliikennetiedustelun teknisen suorittamisen keskittämistä yhdelle viranomaiselle. Tässä yhteydessä se huomautti, että Puolustusvoimien tiedustelulaitoksella oli jo olemassa ”sekä toiminnan edellyttämät tekniset valmiudet että tarvittavat kansanväliset yhteistyösuhteet”. Edelleen työryhmä

¹¹¹ Sisäministeriön työryhmän loppuraportti, 2014. s. 51–55 & 57.

¹¹² *Ministeri Räsänen ehdottaa Suojelupoliisin siirtämistä sisäministeriön alaisuuteen*. Sisäministeriön tiedote, 24.9.2014. https://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/ministeri-rasanen-ehdottaa-suojelupoliisin-siirtamista-sisaministerion-alaisuuteen. Viimeksi vierailtu 20.2.2020.; *Suojelupoliisi tukee ehdotusta Suojelupoliisin siirtämisestä sisäministeriön alaisuuteen*. Suojelupoliisin lehdistötiedote, 24.9.2014. https://www.supo.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/supowwwstructure/64075_Suojelupoliisin_asema_tiedote.pdf?c1264053f98ed588. Viimeksi vierailtu 20.2.2020.

kiinnitti huomiota siihen, että koska sisäministeriön ja puolustusministeriön hallinnonalojen tarpeet erosivat toisistaan, voisi siviili- ja sotilastiedusteluun liittyvää lainsäädäntöä harkita säädettäväksi erikseen asianosaisten hallinnonalojen ministeriöissä, kuitenkin niin, että valmistelut sovitettaisiin yhteen. Perustuslain mahdollisen tarkistamisen valmistelu tapahtuisi oikeusministeriön johdolla.¹¹³

4.2. Vaaleista hallituksen esityksiin

Tiedonhankintalakityöryhmän mietinnön ajankohtaisuudesta huolimatta suomalaisen tiedustelutoiminnan kehittämistä ei noussut merkittävää kysymystä kevään 2015 eduskuntavaalien kampanjoinnin aikana, vaan etualalle nousivat lähinnä talouteen ja maahanmuuttoon liittyvät kysymykset; vaalien jälkeen hallituksen muodostaneista kolmesta puolueesta ainoastaan Kokoomus oli maininnut vaaliohjelmassaan nimenomaisesti tiedustelulainsäädännön kehittämisen¹¹⁴. Hallitusohjelmassaan Sipilän hallitus kuitenkin sitoutui tiedustelua koskevan lainsäädännön kehittämiseen, ja elokuussa 2015 pidetyssä strategiakokouksessa se päätti käynnistää siviili- ja sotilastiedustelua sekä perustuslain muutosta koskevan lainsäädännön valmistelun. Lainsäädäntöhankkeet käynnistyivät lokakuussa 2015, ja niitä valmistelemaan asetettiin kolme työryhmää. Puolustusministeriö johti sotilastiedustelua koskevaa hanketta, sisäministeriö siviilitiedusteluhanketta ja oikeusministeriö perustuslain mahdolliseen muuttamiseen keskittyvää hanketta. Jo tässä kohtaa painotettiin, että hankkeita valmisteltaisiin tiiviissä yhteistyössä, ja valmistelun aikana tultaisiin kiinnittämään huomiota perus- ja ihmisoikeuksiin.¹¹⁵

Suojelupoliisi oli edustajiensa välityksellä tavalla tai toisella mukana kaikissa kolmessa hankkeessa. Sisäministeriön työryhmässä Suojelupoliisista olivat mukana poliisineuvos Antti Pelttari, apulaispäällikkö Petri Knape ja ylitarkastaja Seppo Ruotsalainen sekä sihteeristössä ylitarkastaja Mikael Lohse, erikoistutkija Sari Kajantie ja ylitarkastaja Jan Sjöblom; työryhmän työskentelyn aikana Knape ja Lohse siirtyivät virastosta muihin tehtäviin, Ruotsalaisesta tuli apulaispäällikkö ja

¹¹³ Tiedonhankintalakityöryhmän mietintö, s. 80–81.

¹¹⁴ ”Esitetään tiedustelulainsäädäntöä, joka vahvistaisi Suomen turvallisuutta. Lainsäädännössä määritellään eri viranomaisten toimivaltuudet myös tietoverkoissa. Uudistukset toteutetaan yksityisyydensuojaa ja ihmisoikeuksia kunnioittaen.” Kokoomuksen vaaliohjelma luettavista Pohtiva-verkkosivulta: https://www.fsd.tuni.fi/pohtiva/ohjelmalistat/KOK/1242?start_year=2015&end_year=2019&type1=vaaliohjelma&par_ty1=PARLIMENTARY&language1=FI&language2=SV&stext=&sortable-table_length=10. Viimeksi vierailtu 20.2.2020.

¹¹⁵ Siviili- ja sotilastiedustelua koskevan lainsäädännön valmistelu käyntiin. Puolustusministeriön tiedote, 21.8.2015. https://www.defmin.fi/ajankohtaista/tiedotteet/2015/siviili_ja_sotilastiedustelua_koskevan_lainsaadannon_valmistelu_kayntiin.6322.news. Viimeksi vierailtu 27.2.2020.; Tiedustelulainsäädännön hankkeet käynnistettiin. Puolustusministeriön tiedote, 1.10.2015. https://www.defmin.fi/ajankohtaista/tiedotteet/2015/tiedustelulainsaadannon_hankkeet_kaynnistettiin.6399.news. Viimeksi vierailtu 27.2.2020.

Sjöblom nimitettiin Suojelupoliisin päälakimieheksi. Sotilastiedustelulainsäädäntöä valmistelleessa työryhmässä Suojelupoliisia edusti pysyväksi asiantuntijaksi kutsuttu apulaispäällikkö Olli Kolstela.¹¹⁶

Oikeusministeriön osalta lainsäädäntöhanke eteni kahdesta muusta ministeriöstä poikkeavalla tavalla, mikä näkyi myös Suojelupoliisin osallistumisessa siihen. Syyskuussa 2015, vain päiviä ennen lainsäädäntöhankkeiden yhteistä käynnistämistä oikeusministeriö asetti asiantuntijaryhmän selvittämään ja valmistelemaan perustuslain tarkistamista niin, että lailla olisi mahdollista säätää kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Suojelupoliisin edustajat eivät olleet jäseninä tässä asiantuntijaryhmässä, mutta ryhmän työskentelynsä aikana kuulemiin asiantuntijoihin lukeutuivat poliisineuvos Peltari, silloinen apulaispäällikkö Knape sekä ylitarkastajat Sjöblom, Mikko Kurttila ja Risto Värtö. Lokakuussa 2016 oikeusministeriö asetti uuden työryhmän valmistelemaan lainsäädäntöä siviili- ja sotilasviranomaisten tiedustelutoiminnan valvonnan järjestämiseksi, ja Suojelupoliisista ylitarkastaja Topi Koskinen toimi sen jäsenenä. Helmikuussa 2017 oikeusministeriö tarkisti oman lainsäädäntöhankkeensa työryhmän asettamispäätöstä siten, että sen tehtävä rajattiin tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevan sääntelyn valmisteluun.¹¹⁷

Lainsäädäntöhankkeille asetettiin joulukuussa 2015 sisäministeriön toimesta parlamentaarinen seurantaryhmä. Ryhmän tehtävänä oli toimia linkkinä eri lainsäädäntöhankkeiden ja eduskunnan välillä, jotta kansanedustajat olisivat jatkuvasti tietoisia hankkeiden etenemisestä. Suojelupoliisin ylitarkastaja Jan Sjöblom nimitettiin seurantaryhmän sihteeristöön.¹¹⁸ Seurantaryhmän työskentely pysyi pitkälti poissa julkisuudessa, mutta sillä oli poliisineuvos Peltarin arvion mukaan erityisen keskeinen vaikutus siihen, että eduskunnassa saavutettiin lainsäädäntövaiheen aikana

¹¹⁶ *Siviilitiedustelulainsäädäntö. Siviilitiedustelulakityöryhmän mietintö.* Sisäministeriön julkaisu 8/2017. Sisäinen turvallisuus. Sisäministeriö, 2017. s. 9–10.; *Ehdotus sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi. Työryhmän mietintö.* Puolustusministeriö, 2017. s. 7.

¹¹⁷ HE 198/2017 vp: *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10§:n muuttamisesta.* s. 3–4. Hallituksen esitys, sen eduskuntakäsittelyn tiedot ja siitä annetut valiokunta- ja asiantuntijalausunnot löytyvät eduskunnan verkkosivuilta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_198+2017.aspx.; *Tiedustelutoiminnan valvonta. Työryhmän mietintö.* Oikeusministeriön julkaisu 18/2017. Mietintöjä ja lausuntoja. Oikeusministeriö, 2017. s. 7.

¹¹⁸ *Parlamentaarinen seurantaryhmä tiedustelulainsäädännön uudistamiseen liittyville hankkeille.* Sisäministeriön tiedote, 11.12.2015. https://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/parlamentaarinen-seurantaryhma-tiedustelulainsaadannon-uudistamiseen-liittyville-hankkeille. Viimeksi vierailtu 22.2.2020.

yhteisymmärrys niinkin merkittävälle asialle kuin perustuslain muuttaminen kiireellisessä käsittelyssä.¹¹⁹

Vuoden 2016 alussa tapahtui merkittävä muutos, kun Suojelupoliisi siirtyi viimein Poliisihallituksen alaisuudesta suoraan sisäministeriön alaisuuteen. Hallinnollinen muutos tarkoitti sitä, että nyt sisäministeriö otti vastuulle Suojelupoliisin tulos-, resurssi- ja toiminnan ohjauksesta, laillisuusvalvonnasta sekä muiden poliisiyksiköiden kanssa tehtävästä yhteistyöstä ja työnjaosta vastaamisen. Siirron tavoitteena oli sisäministeriön mukaan tehostaa Suojelupoliisin erityistehtävien hoitamista, vahvistaa toiminnan strategista ja poliittista ohjausta sekä selkeyttää sen asemaa kansallisessa ja kansainvälisessä yhteistyössä.¹²⁰ Ilkka Salmen arvion mukaan tällä hallinnollisella muutoksella oli suuri merkitys tiedustelullisen lainsäädännön ja toiminnan kehittämiseksi, koska Suojelupoliisin siirtäminen Poliisihallitukselta sisäministeriön alaisuuteen osaltaan korosti eroa poliisiviranomaisen rikosten ehkäisyyn ja paljastamiseen liittyvien tehtävien ja valtion ylimmän johdon turvallisuustietoisuuden lisäämiseen tähtäävän tiedustelutoiminnan välillä.¹²¹ Virastolle säädetyn laajan kansallisen turvallisuuden suojaamistehtävän ja sen käytössä olleiden poliisivaltuuksien välillä olikin vallinnut selkeä epäsuhta, koska myös Suojelupoliisin tiedonhankinta perustui poliisilaissa säädettyihin poliisin salaisiin tiedonhankintakeinoihin. Kyseiset keinot kuitenkin soveltuivat heikosti Suojelupoliisiin tarvitseman tiedustelutiedon hankkimiseen. Lisäksi Suojelupoliisi sai ennen muutosta resurssinsa Poliisihallitukselta, mutta viraston toiminnan vertailu muihin poliisiyksiköihin oli vaikeaa sen poikkeavien tehtävien vuoksi.¹²²

Edellä mainitun tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevaa säätelyä valmistelevan työryhmän lisäksi aloitti lokakuussa 2016 vielä toinenkin Suojelupoliisia ja sen edustajia koskettava työryhmä, kun sisäministeriö asetti hankkeen siviilitiedustelun ja Suojelupoliisin ohjausta koskevien muutostarpeiden käsittelemiseksi ja kansalliseen turvallisuuteen liittyvän viranomaisyhteistyön kokonaisvaltaisuuden varmistamiseksi. Työryhmässä olivat Suojelupoliisista mukana poliisineuvos Pelttari, varajäsen Seppo Ruotsalainen sekä sihteeristöön kuuluneet Tuomas Portaankorva ja Jyri Rantala. Kesäkuussa 2017 valmistuneessa loppuraportissaan työryhmä totesi toiminnallisissa johtopäätöksissään, että valmisteilla olleesta tiedustelulainsäädäntökokonaisuudesta huolimatta

¹¹⁹ Poliisineuvos Antti Pelttarin haastattelu 11.11.2019. Muistiinpanot tekijän hallussa.

¹²⁰ *Suojelupoliisin hallinnollinen asema muuttuu 1.1.2016*. Sisäministeriön tiedote, 9.7.2015.

https://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/suojelupoliisin-hallinnollinen-asema-muuttuu-1-1-2016. Viimeksi vierailtu 21.2.2020.

¹²¹ Ilkka Salmen haastattelu 18.10.2019. Muistiinpanot tekijän hallussa.

¹²² Poliisineuvos Antti Pelttarin haastattelu 11.11.2019. Muistiinpanot tekijän hallussa.

Suojelupoliisilla oli jo vuosikymmeniä ollut velvollisuus antaa tietoja valtiojohdolle, viranomaisille ja muille toimijoille. Niinpä siviilitiedusteluun liittyvät keskeiset elementit, kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarve ja siihen tähtäävä tiedustelullinen toiminta, asiallisesti läsnä jo nykytilassa. Tämä tarkoitti työryhmän mukaan sitä, että mahdolliset lainsäädäntömuutokset ”pikemminkin korostavat ohjauksen tarkistamisen tarvetta kuin synnyttävät sen”, joten siviilitiedustelun ja Suojelupoliisin ohjausta olisi tarpeen tarkistaa tiedusteluun liittyvistä lainsäädännöllisistä muutoksista huolimatta. Lisäksi työryhmä katsoi, että kansallisen turvallisuuden suojaamiseen ja siviilitiedustelun ohjaukseen liittyvälle toiminnalle ja yhteistyölle olisi luotava selkeät puitteet sisäministeriössä, ja Suojelupoliisin ohjauksessa tulisi jatkossa keskittyä enemmän tiedustelutoiminnan ohjaukseen ja tiedustelun sisältöön.¹²³

Sisäministeriö, puolustusministeriö ja oikeusministeriö julkaisivat työryhmämietintönsä tiedustelulakien valmistelun pohjaksi huhtikuussa 2017. Sisäministeriön mietinnössä ehdotettiin uuden siviilitiedustelua koskevan luvun lisäämistä olemassa olevaan poliisilakiin ja uutta lakia tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa. Suojelupoliisille esitettiin tiedustelutoimivaltuuksia sekä Suomessa että ulkomailla, joiden lisääminen myötä virastolta poistettaisiin esitutkinta- ja pakkokeinotoimivaltuudet oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi. Puolustusministeriön mietinnössä esitettiin uuden sotilastiedustelulain säätämistä Puolustusvoimien tiedustelua koskevan lainsäädännön saattamiseksi ajan tasalle sekä perustuslaista ja Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi. Oikeusministeriön työryhmä taas ehdotti uuden viranomaisen, tiedusteluvaltuutetun perustamista siviili- ja sotilastiedustelun laillisuusvalvontaa varten. Tiedusteluvaltuutettu olisi toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton, ja hänellä olisi vahvat toimivaltuudet laillisuusvalvonnan suorittamiseksi. Mietintöjen julkaisujen jälkeen ne lähetettiin lausuntokierrokselle.¹²⁴ Toukokuussa sisäministeriö asetti lainsäädäntöhankkeiden valmistelun tavoin jatkovalmistelullekin parlamentaarisen seurantaryhmän, jossa poliisineuvos Pelttari toimi asiantuntijana. Laajan lausuntokierroksen jälkeen ministeriöt tekivät muutoksia lakien

¹²³ *Siviilitiedustelun ja suojelupoliisin ohjauksen kehittäminen sisäministeriön hallinnonalalla-työryhmän raportti*. Sisäministeriön julkaisu 16/2017. Hallinto. Sisäministeriö, 2017. s. 10 & 45–48.

¹²⁴ *Suomi tarvitsee siviilitiedustelua kansallisen turvallisuuden suojaamiseen*. Sisäministeriön tiedote, 19.4.2017. https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/suomi-tarvitsee-siviilitiedustelua-kansallisen-turvallisuuden-suojaamiseen?_101_INSTANCE_YZfcyWxQB2Me_groupId=1410869; *Työryhmä esittää säädösperustaa sotilastiedustelulle*. Puolustusministeriön tiedote, 19.4.2017. https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tyoryhma-esittaa-saadospoerustaa-sotilastiedustelulle; *Ehdotus: Tiedusteluvaltuutettu valvomaan tiedustelutoimintaa*. Oikeusministeriön tiedote, 19.4.2017. https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/ehdotus-tiedusteluvaltuutettu-valvomaan-tiedustelutoimintaa?_101_INSTANCE_YZfcyWxQB2Me_groupId=1410853. Kaikilla verkkosivuilla vierailtu viimeksi 22.2.2020.

esitysluonnoksiin, ja lähettivät ne joulukuun alussa valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimivan lainsäädännön arviointineuvoston käsiteltäviksi.¹²⁵

Lopulliset neljä lakiesitystä annettiin eduskunnalle tammikuussa 2018. Esityksessään *laista Suomen perustuslain 10 §:n muuttamiseksi* hallitus esitti muutoksia yksityiselämän suojaa käsittelevään Suomen perustuslain 10 §:ään. Vuonna 2000 voimaan tulleen uudistetun perustuslain 10 §:n 3 momentissa oli säädetty seuraavasti:

”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.”¹²⁶

Hallitus esitti pykälän muuttamista siten, että voimassa olleen 3 momentin ensimmäinen lause olisi irrotettu yksinään uudeksi 3 momentiksi. Jäljelle jääneestä viestin salaisuuden rajoituksiin keskittyvästä osasta muodostettaisiin uudistettuna uusi 4 momentti¹²⁷:

”Lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten *torjunnassa*, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana *sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta*.”¹²⁸

Pykälään tehtävät muutokset katsottiin esityksessä tarpeelliseksi, koska siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa esityksissä ehdotettiin tiedusteluviranomaisille uusia toimivaltuuksia, jotka puuttuisivat luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Ehdotettu muutos mahdollistaisi lainsäädännön, jolla luottamuksen viestin salaisuutta voisi rajoittaa uusilla perusteilla, ja siten käytännössä mahdollistaen tiedustelutoimivaltuuksia koskevan lainsäädännön säätämisen. Alkuperäinen ilmaisu ”rikosten

¹²⁵ *Parlamentaarinen seurantaryhmä tiedustelulainsäädännön valmistelulle ja perustuslain tarkistamiselle.*

Sisäministeriön tiedote, 5.5.2017. https://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/parlamentaarinen-seurantaryhma-tiedustelulainsaadannon-valmistelulle-ja-perustuslain-tarkistamiselle. Viimeksi vierailtu 23.2.2020.; Happonen Päivi: *Kiisteltyyn tiedustelulakiin tulossa tiukennuksia – Yle sai salaiset lakipykälät etukäteen nähtäviksi.* Yle Uutiset, 8.12.2017. <https://yle.fi/uutiset/3-9967517>. Viimeksi vierailtu 23.2.2020.

¹²⁶ Suomen perustuslaki 731/1999 10.3 § ennen 15.10.2018 voimaan tullut muutosta. Alkuperäinen säädös nähtävissä: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1999/19990731>. Viimeksi vierailtu 23.2.2020.; Perustuslain suojaamia perusoikeuksia ovat esim. yhdenvertaisuus (6 §), uskonnon ja omatunnon vapaus (11 §) ja oikeusturva (21 §). Kaikki perusoikeudet on kirjattu perustuslain 2 lukuun.

¹²⁷ HE 198/2017 vp:s. 41.

¹²⁸ HE 198/2017 vp, s. 41. Kursivoinnit lisätty.

tutkinnassa” korvattaisiin uudella ilmaisulla ”rikosten torjunnassa”, koska kielellisesti alkuperäisen muotoilun voidaan katsoa tarkoittavan jo tehtyjä rikoksia, kun taas uusi ilmaisu käsittäisi rikosten ennalta estämisen, paljastamisen ja selvittämisen. Kansalliseen turvallisuuteen viittaavalla uudella rajoitusperustelulla taas irrottauduttaisiin rikosperusteisesta toiminnasta kohti toimintaa, johon ”ei voida (ainakaan vielä tiedonhankintavaiheessa) kohdistaa konkreettista tai yksilöityä rikosepäilyä.” Lisäksi hallitus esitti, että ehdotettu muutos käsiteltäisiin ns. normaalin perustuslainsäätämisyjärjestyksen sijaan nopeutetulla menettelyllä. Esitys lähetettiin perustuslakivaliokuntaan, jolla ulkoasiainvaliokunnan, hallintovaliokunnan ja puolustusvaliokunnan tuli antaa lausunto.¹²⁹

Hallituksen esityksessä *siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi* ehdotettiin säädettäväksi uusi laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa sekä muutettavaksi poliisilakia niin, että siihen lisättäisiin poliisin salaisia tiedonhankintakeinoja käsittelevän 5 luvun rinnalle uusi *5 a luku*, jossa säädettäisiin siviilitiedustelun tiedustelumenetelmistä ja niiden käytöstä. Lisäksi samassa esityksessä hallitus ehdotti muutettavaksi lakia poliisin hallinnosta, lakia henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa, rikoslakia, esitutkintalakia, pakkokeinolakia sekä lakia oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa. Koska Suojelupoliisilla ei ollut ennestään erityisiä toimivaltuuksia valtion turvallisuutta koskevan uhkatiedon hankkimiseen, oli esityksen tavoitteena parantaa viraston tiedonhankintaa siten, että sillä olisi toimivaltuudet ulkomaantiedusteluun ja tietoliikennetiedusteluun. Samalla Suojelupoliisilta kuitenkin poistettaisiin sen esitutkinta- ja pakkokeinotoimivaltuudet oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi. Esitykseen sisältyi katsaus Norjan, Tanskan ja Saksan tapoihin järjestää siviili- ja sotilastiedustelunsa, jonka lisäksi siinä tuotiin esille kansainvälisten sopimusten tiedustelutoiminnalle asettamia ihmisoikeusvelvoitteita. Esitys lähetettiin hallintovaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunnan, ulkoasiainvaliokunnan, tarkastusvaliokunnan, lakivaliokunnan, liikenne- ja viestintävaliokunnan sekä puolustusvaliokunnan oli annettava lausunto.¹³⁰

Esityksessä *laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi* hallitus ehdotti säädettäväksi lakia sotilastiedustelusta, jossa säädettäisiin Puolustusvoimien suorittaman tiedustelun

¹²⁹ HE 198/2017 vp, s. 31, 34–35 & 40.

¹³⁰ HE 202/2017 vp: *Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi*. s. 1–2, 8, 38, 50 & 72. Hallituksen esitys, sen eduskuntakäsittelyn tiedot ja siitä annetut valiokunta- ja asiantuntijalausunnot löytyvät eduskunnan verkkosivuilta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_202+2017.aspx. Viimeksi vierailtu 10.3.2020.

tarkoituksesta ja kohteista, Puolustusvoimien tehtävistä ja toimivaltuuksista, päätöksenteosta, ohjauksesta ja valvonnasta, tiedustelukielloista, kansainvälisestä yhteistyöstä sekä tietoliikennetiedustelun *teknisestä toteuttamisesta* Suojelupoliisin puolesta. Lisäksi hallitus esitti muutettavaksi puolustusvoimista annettua lakia, julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annettua lakia, tuloverolakia sekä sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annettua lakia. Ennen tiedustelulakien hyväksymistä sotilastiedustelun toimivaltuuksista ei ollut erikseen säädetty, koska se oli katsottu puolustusvoimista annettuun lakiin perustuvaksi Puolustusvoimien lakisääteiseksi tehtäväksi Suomen alueellista koskemattomuutta ja yhteiskunnallisia oloja puolustettaessa. Esityksen tavoitteena olikin ”saattaa Puolustusvoimien tiedustelua koskeva lainsäädäntö ajan tasalle sekä täyttää perustuslaista ja Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista johtuvat vaatimukset”.¹³¹ Esitys lähetettiin puolustusvaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunnan, ulkoasiainvaliokunnan, tarkastusvaliokunnan, hallintovaliokunnan, lakivaliokunnan sekä liikenne- ja viestintävaliokunnan oli annettava lausunto.

Hallituksen esityksessä *eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta* ehdotettiin säädettäväksi uutta lakia siviili- ja sotilastiedustelun laillisuusvalvonnan järjestämiseksi. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta huolehtisi uusi viranomainen, *tiedusteluvaltuutettu*, jolle säädettäisiin laissa vahvat toimivaltuudet sekä laajat tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet. Tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuuden valvonnan lisäksi tiedusteluvaltuutettu seuraisi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa. Koska tiedusteluvaltuutetulle ja hänen henkilöstölleen asetettiin vaatimus Suomen kansalaisuudesta, esitykseen sisältyi myös ehdotus valtion virkamieslain muuttamisesta tämän huomioimiseksi. Tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan suorittamiseksi eduskuntaan perustettaisiin uusi tiedusteluvalvontavaliokunta. Tämän uudistuksen vaatimaa eduskunnan työjärjestyksen muuttamista ehdotettaisiin erillisessä eduskunnan puhemiesneuvoston ehdotuksessa, mutta hallituksen esityksessä säädettäisiin uuden valiokunnan laajoista oikeuksista tietojen ja selvitysten saamiseen sekä valiokunnan ja tiedusteluvaltuutetun yhteistyöstä. Esitys lähetettiin perustuslakivaliokuntaan, jolle tarkastusvaliokunnan, hallintovaliokunnan, lakivaliokunnan ja puolustusvaliokunnan oli annettava lausuntonsa.¹³²

¹³¹ HE 203/2017 vp: *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi*. s. 1, 12, 20 & 177. Hallituksen esitys, sen eduskuntakäsittelyn tiedot ja siitä annetut valiokunta- ja asiantuntijalausunnot löytyvät eduskunnan verkkosivuilta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_203+2017.aspx. Viimeksi vierailtu 10.3.2020.

¹³² HE 199/2017 vp: *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta*. s. 1 & 77. Hallituksen esitys, sen eduskuntakäsittelyn tiedot ja siitä annetut

5. Suojelupoliisin lausunnot valiokunnille

Poliisineuvos Antti Pelttarin mukaan Suojelupoliisilla oli sekä eduskunnassa että muualla julkisuudessa käydyn keskustelun seurauksena varsin selkeä käsitys tiedustelulakihankkeeseen liittyvistä ”kipupisteistä”, joihin valiokunnille osoitetuissa asiantuntijalausunnoissa sitten pyrittiin ottamaan kantaa. Eduskunnan valiokuntien työskentelyn aikana viraston edustajat valmistelivat yhteistyössä Suojelupoliisin linjan, jossa tavoiteltiin selkeyttä ja johdonmukaisuutta.¹³³ Eri lakiesityksistä annetut kirjalliset lausunnot ovatkin valiokunnan kuultavana olleesta Suojelupoliisin edustajasta tai lausunnon osoitetusta valiokunnasta katsomatta hyvin pitkälle identtisiä. Niinpä myös lausuntoja koskeva analyysi käsittelee esitettyjä argumentteja ja perusteluja yhtenä kokonaisuutena, Suojelupoliisin linjana, korostamatta lausunnon allekirjoittajan ja valiokunnan kuultavana olleen edustajan henkilökohtaista roolia. Lausuntojen yhteneväisyyden vuoksi lähteenä on ensisijaisesti käytetty ajallisesti ensimmäistä tietystä esityksestä annettua lausuntoa, ja ”peruslinjasta” poikenneet toteamukset on nostettu osaksi yhteistä kokonaisuutta, kuitenkin asianmukaisella lähdeviitteellä ilmoitettuna.

Hallituksen esityksistä annettujen lausuntojen käsittely on rakenteellisesti jäsenneilty niin, että jokainen lausuntojen kohteena ollut lakiesitys käsitellään omana kokonaisuutenaan, joka vielä jakaantuu lausuntojen sisältöä ja lausuntojen analyysia tarkasteleviin alalukuihin. Tästä ratkaisusta on kuitenkin luvun lopussa poikettu sotilastiedustelulakiesityksen lausuntojen kohdalla; Suojelupoliisin lausunnoissa kyseistä esitystä käsiteltiin erittäin lyhyesti, joten lausuntojen sisällön ja analyysin käsittely on mielekkäämpää tehdä samanaikaisesti.

5.1. Laki perustuslain 10 §:n muuttamiseksi

Suojelupoliisin kirjallinen lausunto perustuslain muuttamista koskevasta lakiesityksestä toimitettiin ulkoasiainvaliokunnalle, puolustusvaliokunnalle ja hallintovaliokunnalle, jotka kuulivat poliisineuvos Pelttaria helmikuussa 2018, sekä apulaispäällikkö Olli Kolstelaa samassa kuussa kuulleelle lakivaliokunnalle ja maaliskuussa 2018 kuulleelle liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

valiokunta- ja asiantuntijalausunnot löytyvät eduskunnan verkkosivuilta:
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_199+2017.aspx. Viimeksi vierailtu 10.3.2020.

¹³³ Poliisineuvos Antti Pelttarin haastattelu 11.11.2019. Muistiinpanot tekijän hallussa.

5.1.1. Lausuntojen sisältö

Lausunnoissaan Suojelupoliisi piti luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan perusoikeussäännöksen muuttamista välttämättömänä Suomen kansallisen ja sotilaallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Niin ikään virasto piti tärkeänä, että muutos toteutettaisiin hallituksen esityksen mukaisesti kiireellisessä järjestyksessä. Kiireellisen muuttamisen välttämättömyys johtui sen mukaan Suomen ulkoisessa turvallisuusympäristössä viime vuosina tapahtuneesta ”monialaisesta heikkenemisestä”, jonka voitiin ennakoida jatkuvan tulevaisuudessa. Nopeat muutokset edellyttivät Suojelupoliisin näkemyksen mukaan viranomaisilta aiempaa tehokkaampaa kykyä myös aivan uudenlaisten uhkien havaitsemiseen, joita koskevaa tietoa tarvitsivat paitsi kansallisesta turvallisuudesta vastaavat viranomaiset, myös ylin valtionjohto päätöksenteon tueksi.¹³⁴

Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, kuinka Suomen lähialueiden turvallisuustilanne oli jatkuvasti heikentynyt ”sitä mukaa kuin kansainvälispoliittisten jännitteiden alueellinen painopiste on siirtynyt pohjoisemmaksi Itämeren alueelle”. Suurvaltojen käyttäytymisessä ja niiden välisissä suhteissa oli Suojelupoliisin mukaan nähtävissä ”yhä suurempaa ailahtelevaisuutta”, mikä asetti erityisesti ”geopoliittisesti arkaluonteisessa asemassa olevat maat vaaraan”.¹³⁵

Suojelupoliisi nosti esille, kuinka asemien vahvistamisessa käytetään perinteisen sodankäynnin sijaan hybridivaikuttamista ja erilaisia informaatio-operaatioita, joilla pyritään aiheuttamaan ”epävarmuutta, eripuraa ja pelkoa kohdemaiden poliittisissa päätöksentekojärjestelmissä ja kansalaisten keskuudessa”. Lisäksi tällaisten operaatioiden valmistautumista ja toteuttamista tuetaan kohdemaahan kohdistetun vakoilun avulla. Vastaavia operaatioita oli lausuntojen mukaan kohdistettu viime vuosina ”lukuisiin Euroopan maihin”, ja Suojelupoliisi toi ilmi, että sen ”tietoon tulee jatkuvasti konkreettisia tapauksia, joissa vieraat valtiot pyrkivät hankkimaan haltuunsa Suomen turvallisuuden ja kansantalouden kannalta kriittisen tärkeää tietoa”. Virasto kiinnitti huomiota siihen, että moderni yhteiskunta ”on aiempaa merkittävästi haavoittuvaisempi erilaisille kyberuhille”, kuten ”perinteisen” vakoilun rinnalle nousseelle kybervakoilulle sekä valtiolliselle sabotaasille, jolle kriittinen

¹³⁴ Suojelupoliisi: *Asiantuntijalausunto hallituksen esityksistä perustuslain 10 §:n muuttamiseksi, siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännöiksi sekä tiedustelun valvontalainsäädännöksi*. Apulaispäällikkö Olli Kolstelan allekirjoittama asiantuntijalausunto eduskunnan lakivaliokunnalle 20.2.2018(a).

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-171883.pdf>. s. 1–2.

¹³⁵ Suojelupoliisi, 2018(a): s. 1.

infrastruktuuri ja huoltovarmuus olivat Suojelupoliisin mukaan yhä alttiimpia yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen keskinäisriippuvuuden ja verkkopohjaisuuden takia.¹³⁶

Valtioperäisten uhkien lisäksi Suojelupoliisi kiinnitti huomiota Suomen terrorismitilanteeseen, joka oli sen mukaan kehittynyt ”vakavammaksi kuin koskaan aiemmin”. Viraston mukaan kansainvälisiin terroristijärjestöihin kytköksiä omaavien henkilöiden määrä oli kasvanut ennen näkemättömän nopeasti, mistä esimerkkinä käytettiin Suojelupoliisin kohdehenkilöiden¹³⁷ määrän kaksinkertaistumista muutamassa vuodessa. Terroristijärjestöjen ”viholliskuvassa” Suomen arvioitiin nousseen muiden Pohjoismaiden rinnalle, minkä lisäksi Syyriasta ja Irakista palaavien jihadistien katsottiin muodostavan niin Suomen kuin muunkin Euroopan turvallisuudelle ”sekä akuutin että pitkäkestoisen uhkan”. Terrorismitilannetta monimutkaistivat entisestään vaikeasti hallittavien kansainvälisten pakolais- ja maahanmuuttovirtojen voimistuminen sekä se, että niitä hyödyntämällä edellä mainitussa hybridi- ja informaatiovaikuttamisessa on pyritty aiheuttamaan epävarmuutta ja yhteiskunnallisia ristiriitoja Länsi-Euroopan demokratioihin.¹³⁸

Lausunnoissa tuotiin ilmi, että hallituksen ehdottamaa muotoilua perustuslain uudeksi 10 §:n 4 momentiksi pidettiin onnistuneena. Ehdotetun muotoilun puolesta puhui Suojelupoliisin mukaan se, että se mahdollistaisi tavallisella lailla säätämisen kansallisen turvallisuuden kannalta välttämättömistä tiedustelutoimivaltuuksista, joita ”muissa Länsi-Euroopan maissa on sovellettu jo pitkään”.¹³⁹ Ehdotus oli Suojelupoliisin mukaan luonteeltaan ja vaikutuksiltaan tarkoin rajattu, tarkoituksenaan tarkistaa vain luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja koskevaa perusoikeussäännöstä ja siihen liittyviä puuttumisen edellytyksiä, jolloin muutos ei vaikuttaisi muihin perustuslain suojaamiin perusoikeuksiin. Luottamuksellisen viestinnän perusoikeussäännöksen erityistä muutostarvetta Suojelupoliisi perusteli sillä, että Suomen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta on ”lähes poikkeuksetta suunnitelmallista ja järjestäytyntä”, joten siihen kuului ominaisena piirteenä toimintaan osallistuvien tahojen ”välttämätön tarve viestiä keskenään”. Niinpä

¹³⁶ Suojelupoliisi, 2018(a): s. 1–2.

¹³⁷ Suojelupoliisin määritelmän mukaan terrorismintorjunnan kohdehenkilö ”toimii terrorismin hyväksi”. Kohdehenkilö voi muun muassa olla kytköksissä terroristijärjestöihin, kouluttautua tai kouluttaa muita terroristisessa tarkoituksessa, levittää propagandaa ja osallistua värväystoimintaan, rahoittaa/hankkia rahoitusta terroristisille verkostoille tai osallistua itse terroristiseen toimintaan. <https://www.supo.fi/terrorismintorjunta/kohdehenkilo>. Viimeksi vierailtu 24.2.2020.

¹³⁸ Suojelupoliisi, 2018(a): s. 2.

¹³⁹ Suojelupoliisi: *Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 198/2017 vp)*. Poliisineuvos Antti Pelttarin allekirjoittama asiantuntijalausunto eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 26.2.2018(b). (Itse lausuntoon on vahingossa päivätty 26.2.2017.) <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-172884.pdf>. s. 2.

kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta ei olisi mahdollista suojautua riittävästi, jos asianosaisilla viranomaisilla ei olisi riittäviä toimivaltuuksia havaita tuollaista viestintää ja selvittää sen sisältöä.¹⁴⁰

Perustuslain muuttamista koskevaa esitystä pidettiin myös muilta osin ”Suomen olosuhteisiin sopivalla tavalla hallittuna ja varovaisena”. Vaikka perustuslain 10 §:ään lisättäisiin esityksen mukaisesti kaksi uutta rajoitusperustetta (tiedon hankkimiseksi *sotilaallisesta toiminnasta* tai *kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta muusta toiminnasta*), säilyisi lakivaraus peruspiirteiltään muuten ennallaan. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota hallituksen esitykseen sisältyneeseen oikeusvertailuun, jonka mukaan vertailuvaltiolla ei ollut perusoikeussäätelyssään Suomen perustuslain 10 §:n jo sisältyvää kaksinkertaista lakivarausta, joka myös tulisi pysymään muutoksen jälkeenkin. Nimeltä mainittiin esimerkkeinä ”vahvoista perusoikeusjärjestelmistään” tunnetut Saksa ja Ruotsi, joissa luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa koskevista rajoituksista oli mahdollista säätää ”tavallisella lailla ilman, että rajoittamisen sallituista perusteista on perustuslain tasolla ennakkoon sitovasti säädetty”. Suojelupoliisi kuitenkin totesi, että vaikka tällainen ratkaisu näytti mahdollistavan muissa maissa joustavamman tavallisella lailla säätämisen, Suomessa ei olisi tarvetta vastaavaan, vaan hallituksen esityksessä ehdotettu muutos mahdollistaisi riittävän tehokkaasta siviilitiedustelusta säätämisen, samalla kuitenkin asettaen selkeät ja ”Suomen perusoikeusjärjestelmään sopivat puitteet” sekä korkean kynnyksen säätelylle.¹⁴¹

5.1.2. Lausuntojen analyysi

Suojelupoliisin lausunnoissa hallituksen esityksestä perustuslain 10 §:n muuttamiseksi on selkeimmin nähtävissä turvallisuusvaltion vahvistamisen välttämättömyyttä korostava näkökulma. Kuten turvallisuusvaltiota ja muita tämän analyysin viitekehyksellisiä osia käsittelevässä luvussa on tuotu ilmi, syyskuun 11. terrori-iskut saivat Andreas Buschin mukaan aikaan sen, että rajat sekä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuspolitiikan että eroavaisuudet eri turvallisuustoimijoiden välillä ryhtyivät hämärtymään. Historiallisesti turvallisuuspoliisina toiminut Suojelupoliisi kannatti perustuslain muuttamista, koska se käytännössä sallisi sellaisen lainsäädännön säätämisen, jolla virastolle voitaisiin myöntää uusia tiedusteluvalluksia, siirtäen sen toimintaa tiedustelupalvelun

¹⁴⁰ Suojelupoliisi, 2018(a): s. 2.

¹⁴¹ Suojelupoliisi, 2018(a): s. 2–3.; Saksan ja Ruotsin luottamuksellisen viestinnän perustuslakisäätelyn lisäksi hallituksen esityksessä oli tarkasteltu Norjan, Tanskan, Sveitsin, Ranskan ja Alankomaiden käytäntöjä. (HE 198/2017 vp, s. 13–18.)

suuntaan. Näillä uusilla toimivaltuuksilla vastattaisiin Suomen ulkoisessa turvallisuusympäristössä tapahtuneeseen heikentymiseen, mistä Suojelupoliisi antoi lausunnossaan sekä valtiollisia että ei-
valtiollisia esimerkkejä.

Valtiollisten toimijoiden kohdalla Suojelupoliisi nosti esille suurvaltojen merkityksen geopolitiisesti arkaluontoisille maille, perinteisen sodankäynnin korvanneet hybridivaikuttamisen ja informaatio-operaatiot sekä modernin tietoverkkoyhteiskunnan mahdollistamat uhkakuvat. Ei-
valtiollisista uhkakuvista Suojelupoliisi keskittyi Suomen terrorismitilanteeseen, mikä on täysin ymmärrettävää ottaen huomioon sen, että virasto oli jo edellisenä keväänä Suomen turvallisuusympäristössä ja terrorismin torjunnan toimintaympäristössä havaitsemiensa muutosten myötä ottanut käyttöön uuden neliportaisen terrorismin uhka-arvion, jossa Suomen uhkataso nostettiin ”kohonneena” toiselle tasolle. Vielä samana kesänä Suojelupoliisi joutui myös Turun puukotusiskun myötä tekemisiin Suomessa ensimmäistä kertaa terrorismirikoksena tutkitun väkivallanteon kanssa.¹⁴² Lisäksi, kuten Suojelupoliisin historiaa kuvaavassa luvussa on tuotu ilmi, terrorismilla on ollut oma historiallinen roolinsa viraston toiminnan kehittymisessä. Terrorismitilannetta monimutkaistivat entisestään kysymys Syyriasta ja Irakista palaavista taistelijoista sekä vaikeasti hallittavat maahanmuutto- ja pakolaisvirrat, joista jälkimmäinen kytkeytyi mahdollisena hybridi- ja informaatiovaikuttamisen välineenä myös valtiollisiin toimijoihin liittyviin uhkakuviin.

Toimintaympäristön heikkenemisen ja siihen liittyvien edellä mainittujen esimerkkien myötä Suojelupoliisi korosti, miten uusi tilanne edellytti viranomaisilta aiempaa tehokkaampia kykyjä myös uudenlaisten uhkien havaitsemiseen. Tässä tarkoituksessa esille nostettiin juuri tiedustelu, jota Suojelupoliisi nimitti ”usein” parhaaksi ja ”joskus” myös ainoaksi keinoksi saada ensihavainto ja tietoa näistä uhkista, ja juuri kyseistä tietoa tarvitsivat sekä kansallisesta turvallisuudesta vastaavat viranomaiset että ylin valtiojohto. Niinpä lausunnoissa kuvastuu tavoite uusien tiedusteluvalluuksien mahdollistamiseksi, mikä tarjoaisi keinot vastata siihen (tiedustelu)tiedon tarpeeseen, joka oli syntynyt ei vain terrorismin kaltaisen yksittäisen uhkakuvan, vaan koko turvallisuusympäristön heikkenemisen myötä.

Turvallisuusvaltion vahvistamisen välttämättömyyteen liittyvien näkökulmien voidaan edellä mainitun lisäksi katsoa kuvastuvan siinä, kuinka Suojelupoliisin lausunnoissa viitataan muihin (Länsi-Euroopan) maihin. Jo aiemmin on tuotu ilmi, että syyskuun 11. terrori-iskut nostivat

¹⁴² Suojelupoliisin vuosikirja 2017. s. 8.

kansallisen turvallisuuden merkittäväksi kysymykseksi ja aloittivat eri valtioiden ponnistelut tällä saralla. Sen lisäksi, että lausunnoissa selvästi tuodaan esille, kuinka ”muissa Länsi-Euroopan maissa” oli sovellettu jo pitkään Suojelupoliisin kannattamia tiedustelullisia toimivaltuuksia, siinä myös kuvastui se, miten ”Eurooppa” ja ”Länsi-Euroopan demokratiat” olivat niiden samojen haasteiden edessä, jotka määrittivät Suomen turvallisuusympäristön kielteistä muutosta. Tässä mielessä lausunnoista on tulkittavissa näkemys siitä, että koska Suomea uhkaavat samat tekijät kuin turvallisuusvaltion vahvistamiseen ryhtyneitä eurooppalaisia maita, olisi vastaavien toimien lykkääminen Suomen kansallisen turvallisuuden kannalta epätoivottavaa. Tätä tulkintaa tukee se, että käsitellessään kansallista turvallisuutta uhkaavaan toimintaan osallistuvien tahojen keskeistä yhteydenpitoa, Suojelupoliisi korosti, ettei ”voi olla kansallisen kokonaisedun mukaista”, jos viranomaisilla ei ole riittäviä lain suomia mahdollisuuksia kyseisen yhteydenpidon havaitsemiseen ja sisällön selvittämiseen, vaan ”laki päinvastoin estää sen”¹⁴³.

Turvallisuusvaltion vahvistumisen lisäksi lausunnoissa esiintyneitä argumentteja ja perusteluja on selvästi mahdollista tulkita kokonaisturvallisuuteen nojaavan analyysin läpi. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa yhteiskunnan elintärkeiksi toiminnoiksi on määritelty seitsemän toimintokokonaisuutta: johtaminen; kansainvälinen ja EU-toiminta; puolustuskyky; sisäinen turvallisuus; talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus; väestön toimintakyky ja palvelut; sekä henkinen kriisinkestävyys. Jo yleisellä tasolla voidaan todeta, että koska sisäisen turvallisuuden osalta turvallisuusstrategiassa viitataan terrorismiin, järjestäytyneen ja muun vakavan rikollisuuden sekä vakavien häiriöiden torjuntaan, koko Suojelupoliisin lausunnon voidaan katsoa kytkeytyvän kokonaisturvallisuuden näkökulmaan.¹⁴⁴ Ajettiinhan siinä perustuslain muutosta mahdollistamaan ne toimivaltuudet, joilla nimenomaan tulnaisiin vastaamaan erilaisiin kansallista turvallisuutta koskeviin uhkiin. Tarkempaan esimerkkinä voidaan pitää Suojelupoliisin mainintaa siitä, että tiedustelulla hankittavaa tietoa uusista uhkista tarvitsivat sekä ylin valtionjohto että kansallisesta turvallisuudesta vastaavat *viranomaiset* monikossa. Suojelupoliisin tiedusteluun liittyvillä toimivaltuuksilla ja toimintakyvyllä olisi siis merkitystä muillekin turvallisuustoimijoille, mikä liittyy Yhteiskunnan turvallisuusstrategian korostamaan viranomaisyhteistyöhön.

Kokonaisturvallisuuteen kytkeytyvänä toisena erillisenä argumenttina voidaan tulkita Suojelupoliisin huomio modernin yhteiskunnan haavoittuvuudesta kyberuhkille. Virasto nosti esille, että koska yhteiskunnan elintärkeät toiminnot olivat luonteeltaan keskinäisriippuvaisia ja verkkopohjaisia,

¹⁴³ Suojelupoliisi, 2018(b): s. 2.

¹⁴⁴ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, 2017: s. 14 & 19.

olivat sekä kriittinen infrastruktuuri että huoltovarmuus alttiimpia sabotaasille ja lamauttamiselle. Elintärkeisiin toimintakokonaisuuksiin kuuluvan talouden, infrastruktuurin ja huoltovarmuuden osalta Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa on muun muassa mainittu, että ne ”rakentuvat teknologioiden varaan, jolloin kriittisiin teknologiavalmiuksiin on kiinnitettävä huomiota”¹⁴⁵. Niinpä Suojelupoliisin kyberuhkaan liittyvät huomiot kytkeytyvät suoraan turvallisuusstrategiassa esitettyihin linjauksiin ja siten kokonaisturvallisuuden näkökulmaan.

Suomalaiseen oikeusvaltioon ja oikeusvaltioperiaatteeseen kytkeytyvien näkökulmien osalta voidaan nostaa esille Suojelupoliisin näkemys siitä, että perustuslain muuttamiseksi annettu esitys oli ”Suomen olosuhteisiin” sopivalla tavalla hallittu ja varovainen. Ehdotettu muutos koskisi vain luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan liittyvää perusoikeutta, ja siihenkin oli tarkoitus tehdä muutoksia vain, koska ne olivat välttämättömiä kansallisen turvallisuuden kannalta. Valiokunnalle muistutettiin, että muutos ei vaikuttaisi muiden perusoikeusten toteutumiseen. Kansainvälisen vertailun esille nostaminen kuvasti selvästi sitä, kuinka sen lisäksi, että perustuslain aikaan saama muutos asettaisi Suomen perusoikeusjärjestelmään sopivat puitteet, niin se oli jo ennestään kaksinkertaisella lakivarauksellaan muihin maihin, kuten ”vahvoista perusoikeusjärjestelmistään” tunnettuihin Saksaan ja Ruotsiin verrattuna vieläkin tarkempi perusoikeussäännöstelyssään, eikä tämäkään tulisi muuttumaan esityksen hyväksymisen myötä.

Näiden tulkintojen lisäksi Suojelupoliisin lausunnossa perustuslain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä voidaan löytää näkökulmia, jotka kuvastavat Suomen strategisessa kulttuurissa esiintyneitä ominaisuuksia. Kuten toisessa pääluvussa on jo mainittu, sopii Biehl et al. yhteisön jaettuina kokemuksina ja narratiiveina korostava määritelmä strategisesta kulttuurista hyvin suomalaiseen turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen kontekstiin. Suomen strategisessa kulttuurissa on historiallisesti pitkäikäisimpänä suuntauksena vaikuttanut pienvaltiorealismen linja, johon itsestään selvästi kytkeytyy käsitys Suomesta *pienestä valtiosta*. Fred Blombergin esille nostamien kriteerien valossa on selvää, että Suomi luokitellaan kansainvälisessä järjestelmässä pienvaltioksi. Tämä kuvastui myös Suojelupoliisin lausunnoissa, joissa Suomen turvallisuusympäristön heikkenemiseen vaikuttavana tekijänä mainittiin kansainvälispoliittisten jännitteiden alueellisen painopisteen siirtyminen Itämeren alueelle sekä suurvaltojen suhteissa ja käyttäytymisessä nähtävissä oleva ailahtelevaisuus; Suomi oli siis suurvaltojen politiikan kohteena turvallisuuspoliittisessa toimintaympäristössä mukautujan eli pienen valtion roolissa. Koska Suomi lukeutui Suojelupoliisin

¹⁴⁵ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, 2017: s. 21.

lausunnossaan viittaamiin ”geopoliittisesti arkaluonteisessa asemassa” oleviin maihin, täytyi sen varautua suurvaltojen toiminnan ja Itämeren merkityksen kasvun myötä uusilla keinoilla (tiedustelun mahdollistaminen) kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi heikentyneessä toimintaympäristössä.

5.2. Siviilitiedustelua koskevasta lainsäädännöstä

Hallituksen esitys siviilitiedustelulainsäädännöksi oli Suojelupoliisin toiminnan ja viraston tulevan luonteen kannalta merkittävin. Niinpä ei olekaan yllättävää, että virasto esitti näkemyksensä esitykseen kattavasti siltä lausuntoa pyytäneille valiokunnille. Suojelupoliisi toimitti kirjallisen lausunnon esityksestä kuudelle eri valiokunnalle: apulaispäälikkö Kolstela kuulleille lakivaliokunnalle (helmikuussa 2018) sekä liikenne- ja viestintävaliokunnalle (maaliskuussa 2018); päälakimies Jan Sjöblomia kuulleelle tarkastusvaliokunnalle (maaliskuussa 2018); sekä poliisineuvos Antti Pelttaria kuulleille puolustusvaliokunnalle (helmikuussa 2018), hallintovaliokunnalle (helmikuussa ja marraskuussa 2018) ja ulkoasiainvaliokunnalle (huhtikuussa 2018).

Perustuslain muuttamista koskevista kirjallisista lausunnoista poiketen on siviilitiedustelulainsäädäntöä käsittelevissä Suojelupoliisin lausunnoissa nähtävissä kolme eri vaihetta: helmi-maaliskuussa annetut lausunnot, jotka ovat keskenään lähes identtiset ja keskittyvät puoltamaan lainsäädäntöä laaja-alaisesti; huhtikuussa ulkoasiainvaliokunnalle annettu lausunto, joka keskittyy tarkemmin valiokunnan toimialaan kuuluviin kysymyksiin; ja marraskuussa hallintovaliokunnalle annettu lausunto, jossa Suojelupoliisi kiinnitti tarkemmin huomiota lainsäädäntöehdotuksen yksittäisiin kohtiin. Tästä huolimatta kaikkia lausuntoja tullaan allekirjoittajasta huolimatta edelleen tarkastelemaan viraston yhteistä linjaa edustavana kokonaisuutena samassa alaluvussa, joskin selkeyden vuoksi lausuntojen kuvailun yhteydessä tuodaan ilmi siirtymät edellä mainittujen kolmen eri vaiheen välillä.

5.2.1. Lausuntojen sisällöt

Helmi-maaliskuun laajapohjaisissa lausunnoissa siviilitiedustelulainsäädännöstä Suojelupoliisi toi ensimmäiseksi esille, että vaikka viraston lakisäateisenä tehtävänä on ”torjua sellaisia rikoksi ja hankkeita, jotka vaarantavat muun muassa valtion ulkoista ja sisäistä turvallisuutta”, sen silloiset tiedonhankintatoimivaltuudet mahdollistivat vain tuon tehtävän ”osittaisen täyttämisen”. Koska tiedonhankinta sai kohdistua ainoastaan “Suomessa olevan yksittäisen tunnistetun henkilön yksittäiseen konkreettiseen rikokseen”, Suojelupoliisia saattoi viraston näkemyksen mukaan

luonnehtia “perinteiseksi rikostorjuntavirastoksi”. Tämän huomion tueksi lausunnossa tuotiin esille, kuinka silloiset toimivaltuudet estivät Suojelupoliisia hankkimasta tietoa sellaisista kansallista turvallisuutta uhkaavista toimista, jotka eivät ole luonteeltaan rikollisia, jotka tapahtuvat ulkomailla, tai joiden taustahenkilöt eivät ole tiedossa. Suojelupoliisi ei myöskään saanut hankkia tiedustelun keinoin tietoa Suomen turvallisuusympäristön kehittymisestä, “vaikka Suomen valtiojohdolla on välttämätön tarve saada sitä koskevaa tietoa päätöksentekonsa perustaksi”.¹⁴⁶

Tilannetta voitiin Suojelupoliisin mukaan “pitää maailmanlaajuisestikin vertaillen poikkeuksellisenä”, ja se katsottiin Suomen kansallisten etujen turvaamisen näkökulmasta kestävämmäksi. Niinpä siviilitiedustelulle oli välttämätöntä luoda selkeä säädöspolitiikka, jotta Suojelupoliisille voitaisiin ”turvata riittävät edellytykset huolehtia maamme keskeisimmistä turvallisuuseduista”. Siviilitiedustelua koskenut lainsäädäntö ei olisi lausunnon mukaan vain omiaan vastaamaan edellä mainittuihin tarpeisiin, vaan se myös saattaisi Suojelupoliisin toimintavaltaudet “yleiseurooppalaisena pidettävälle tasolle”. Edelleen korostettiin, että siviilitiedustelulainsäädännön mahdollistamat valtuudet eivät vain mahdollistaisi kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavien uhkien torjumisen, vaan ne myös varmistaisivat valtiollisen päätöksenteon perustuvan “relevantteihin, ajankohtaisiin ja luotettaviin tietoihin”. Lisäksi tuotiin ilmi, kuinka lainvalmistelun eri vaiheiden aikana kuullut ulkomaiset asiantuntijat olivat “johdonmukaisesti korostaneet, että tiedustelutieto osaltaan muodostaa modernin ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon perustan”.¹⁴⁷

Suojelupoliisin mukaan hallituksen esittämä siviilitiedustelulainsäädäntö istuisi täsmällisyydellään ja tarkkarajaisuudellaan suomalaisen laillisuusperiaatteeseen. Siihen liittyvä sääntely olisi yksityiskohtaisuuden asteeltaan “selkeästi korkeampi kuin useimmissa muissa Euroopan maissa”, mikä mahdollistaisi Suojelupoliisin suorittaman siviilitiedustelun lainmukaisuuden tarkan valvonnan ja näin muodostaisi “toimintaan kohdistuvan julkisen luottamuksen perustan”. Koska siviilitiedustelun perusteuhkista esitettiin hallituksen esityksessä tyhjentävästi, ei siviilitiedustelua voitaisi kohdistaa “mihinkään sellaiseen toimintaan, jota ei ole nimenomaisesti mainittu” perusteuhkana. Suojelupoliisi kiinnittikin lausunnossaan huomiota siihen, kuinka tältä osin

¹⁴⁶ Suojelupoliisi: *Asiantuntijalausunto hallituksen esityksistä perustuslain 10 §:n muuttamiseksi, siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännöiksi sekä tiedustelun valvontalainsäädännöiksi*. Poliisineuvos Antti Pelttarin allekirjoittama asiantuntijalausunto eduskunnan puolustusvaliokunnalle 26.2.2018(c). (Itse lausuntoon on vahingossa päivätty 26.2.2017.) <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkausMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-172879.pdf>. s. 3.

¹⁴⁷ Suojelupoliisi, 2018(c): s. 3–4.; Ulkomaisista asiantuntijoista todetaan esim. tiedonhankintalakyöryhmän mietinnössä (s. 8), että ”työryhmä on kuullut luottamuksellisesti kahta ulkomaista asiantuntijaa tietoliikennetiedustelun tehokkuudesta ja tarpeellisuudesta”.

siviilitiedustelua koskeva hallituksen esitys meni pidemmälle kuin perustuslain muuttamista koskeva esitys: perustuslain 10 §:ään tehtävä ilmaisu rajoittaisi ainoastaan niitä toimia, joilla *luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuvista tiedustelumenetelmistä* voitaisiin säätää, mutta siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevassa esityksessä asetettiin *kaikkien tiedustelumenetelmien* käytön edellytykseksi toiminnan “kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava luonne”.¹⁴⁸

Huhtikuussa 2018 ulkoasiainvaliokunnalle annetussa lausunnossa Suojelupoliisi keskittyi valiokunnan toimialan vuoksi kysymyksiin tiedustelun tarpeellisuudesta valtion ulko- ja turvallisuuspoliittisessa päätöksenteossa sekä hallituksen esittämiin ulkomaantiedustelun sääntelyratkaisuihin. Heti ensimmäiseksi lausunnossa tuotiin esille, kuinka Suomen kansallisen turvallisuuden kannalta vakavimmat uhkat ovat nykyisin “lähes poikkeuksetta ulkomaista alkuperää” ja yleensä “joko vieraiden valtiotoimijoiden tai erilaisten rajat ylittävien verkostojen” toimintaa. Koska globalisoitumisen johdosta muiden maanosien tapahtumat ja kriisit voivat ulottua Suomeen hyvinkin nopeasti, ei Suojelupoliisin mukaan ollut riittävää, että kansallista turvallisuutta koskevista uhkista ryhdytään hankkimaan tietoa vasta, “kun ne Suomessa ilmentyvät mahdollisina konkreettisina rikoksina”. Jotta uhkiin ja niiden seurauksiin voitaisiin varautua ennalta, niistä tulisi kyetä hankkimaan tietoa “riittävän varhaisessa vaiheessa” ja tarpeen mukaan ennen kuin ne konkretisoituvat Suomessa; tähän perustui se, että “käytännössä kaikki Euroopan maat” Suomea lukuun ottamatta olivat säätäneet viranomaistensa toimivaltuudesta ulkomaantiedusteluun.¹⁴⁹

Suojelupoliisi kiinnitti huomiota siihen, että hallituksen esityksessä säädettäväksi ehdotetun poliisilain uuden 5 a luvun mukaan tiedustelun tarkoituksena oli tuottaa kansallisesta turvallisuudesta vastaaville viranomaisille uhkien torjumisen mahdollistavaa tietoa, mutta samalla myös tukea valtionjohdon ulko- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekoa. Näin tiedustelun tavoitteena olisi ”osaltaan varmistaa se, että valtion ylimmän johdon päätöksenteko perustuu oikeaan, ajantasaiseen ja luotettavaan tietoon, jota on arvioitu Suomen omista lähtökohdista käsin”. Suojelupoliisi toisti jo edellisessä lausunnossa esille tuodun huomion tuodessaan esille, kuinka ”Suomen läheisimmissä viitevaltioissa katsantokanta on, että ulkomaantiedustelun avulla hankittava tieto on modernin ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon” merkittävä rakenneos.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Suojelupoliisi, 2018(c): s. 4.

¹⁴⁹ Suojelupoliisi: *Asiantuntijalausunto hallituksen esityksistä eduskunnalle siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännöiksi (HE 202/2017 vp ja HE 203/2017 vp)*. Poliisineuvos Antti Pelttarin allekirjoittama asiantuntijalausunto eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 9.4.2018(d). <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-182074.pdf>. s. 1.

¹⁵⁰ Suojelupoliisi, 2018(d): s. 1.

Koska tiedustelutoimivaltuuksien sallituiksi käyttökohteiksi säädettäisiin lakiesityksen mukaan vain perustuvanlaatusesti Suomea uhkaavaan toimintaan, olisi kyse Suojelupoliisin mukaan ”puolustukselliseksi luonnehdittavasta tiedustelusta”. Suojelupoliisi korosti, ettei tarkoituksena ollut sallia offensiivista tiedonhankintaa, jolla Suomen etuja edistettäisiin muiden etujen kustannuksella: ”lainsäädännön yksinomaisena tarkoituksena on parantaa Suomen kykyä suojautua ulkoisilta uhkilta”. Edelleen se nosti esille sen, kuinka hallituksen esityksestä ilmeni se, että ”monet Suomeen verrannolliset maat ovat säätäneet ulkomaan tiedustelupalveluidensa tehtävistä huomattavasti laajemmin ja offensiivisemmin” kuin mitä hallitus oli esityksessään ehdottanut.¹⁵¹

Suojelupoliisi otti lausunnossaan esille sen, kuinka hallituksen esitykseen sisältynyt ajatus siitä, että ulko- ja kotimaan tiedustelussa olisivat käytössä samat tiedustelumenetelmät, oli herättänyt julkisuudessa kysymyksiä ulkomaantiedustelun laillisuudesta suhteessa kohdevaltion lakeihin. Tässä yhteydessä lausunnossa vedottiin tiedonhankintalakiyöryhmän mietintöön ja hallituksen esitykseen, joissa esitetyn näkemyksen mukaan ulkomaantiedustelussa olisi kyse hyväksyttävän päämäärän (kansallinen turvallisuus) edellyttämästä toiminnasta, joka ”tietyissä tilanteissa saattaa sisältää riskejä”, joista yksi on kohdevaltion lainsäädännön vastaiseen tai muuten sen kannalta ei-hyväksyttävään toimintaan ryhtyminen. Vaikka ulkomaantiedustelussa olisi tärkeä huomioida muiden valtioiden suhtautuminen ja lainsäädäntö, se ei voisi tapahtua ”käytännön syistä” toiminnasta säädettäessä. Lausunnossa tuotiinkin esille, ettei Suomen tunnustamien liki 200 valtion rikoslainsäädäntöjen huomioiminen tiedustelutoimivaltuuksista säädettäessä ollut mahdollista eikä ”tiedustelulainsäädännön tehokkuuden näkökulmasta edes toivottavaa”; lausunnossa kiinnitettiin tässä kohtaa huomiota siihen, ettei mikään muukaan tiedustelusta säätänyt valtio ollut tietävästi ”asettanut ulkomaantiedustelun lakisääteiseksi ehdoksi sitä, että toiminnalla ei miltään osin rikota” toisen valtion lakeja.¹⁵²

Lausunnossa tuotiin kuitenkin tässä laillisuuskysymyksen yhteydessä ilmi, ettei edellä mainittu tarkoittanut sitä, ”etteikö ulkomaantiedustelussa olisi velvollisuus kunnioittaa perus- ja ihmisoikeuksia”. Tämän tueksi lausunnossa nostettiin esille se, kuinka Suomen perustuslain nojalla suomalainen virkamies ei voinut toimia ulkomailla perus- ja ihmisoikeuksia loukkaavalla tavalla. Ulkomaantiedusteluun kohdistuisi samanlaista laillisuuden valvontaa kuin kotimaankin tiedusteluun, ja tiedustelumenetelmien käytön vaatimukset olisivat samat siihen katsomatta, tapahtuisiko tiedustelu

¹⁵¹ Suojelupoliisi, 2018(d): s. 1–2.

¹⁵² Suojelupoliisi, 2018(d): s. 2.

Suomen rajojen sisä- vai ulkopuolella. Vaikka tiedustelun menetelmistä ehdotettiin säädettäväksi varsin laajasti, se ei Suojelupoliisin mukaan merkinnyt sitä, että niiden käyttö olisi tavanomaista ulkomaantiedustelussa; virasto huomauttikin, että toiminnan luonteesta johtuen sen lähtökohtana olisi, että tarvittavat tiedot ”pyritään hankkimaan kevyimmällä mahdollisella keinolla”, mihin vaikuttivat sekä välttämättömyys toiminnan riskien minimoimiseksi, mutta myös poliisilaissa säädetyt ja ulkomaantiedustelussa sovellettavat suhteellisuuden, vähimmän haitan ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteet. Käytännössä ulkomaantiedustelu perustuikin Suojelupoliisin lausunnon mukaan usein yhteistoimintaa muistuttaviin toimintamalleihin, jolloin kahden valtion viranomaiset suorittavat vapaaehtoisuuteen perustuvaa ja molempia osapuolia hyödyttävää tietojen ja näkökantojen vaihtoa. Ulkomaantiedustelu voisi perustua myös tiedustelua suorittavan valtion yksipuoliseen toimintaan, mikä kuitenkin ”perustilanteessa” tarkoitti Suojelupoliisin mukaan tiedustelevalta valtion ulkomaille lähettämän henkilön virka-asemansa perusteella tekemiä yleisiä havaintoja ja asemavaltion edustajien ja kansalaisten kesken käytyjä neuvotteluja. Tällöin toiminta tapahtuisi usein asemavaltion hiljaisella hyväksynnällä, vaikka kyseessä ei olekaan nimenomaisesti sovitusta tietojenvaihdosta.¹⁵³

Suojelupoliisi piti tarpeellisena sitä, että poliisilakiin säädettäisiin Suojelupoliisille oikeus toimia yhteistyössä ulkomaisten turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden kanssa. Perusteluna lausunnossa esitettiin, että Suomen kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvat uhkat olivat luonteeltaan rajat ylittäviä sekä usein myös muihin valtioihin kohdistuvia. Niinpä tehokas tiedonhankinta edellyttäisi kansainvälistä yhteistyötä. Lausunnossa otettiin myös kantaa julkisen keskustelun kohteena olleeseen säännökseen, jonka mukaan vieraan vallan virkamiehellä olisi Suojelupoliisin päällikön luvalla oikeus käyttää kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tiedustelumenetelmiä Suomen alueella yhteistyössä Suojelupoliisin kanssa. Säännöstä pidettiin Suojelupoliisissa tarpeellisena, jotta tehokas tiedonhankinta olisi mahdollista myös silloin, kun ”Suojelupoliisin henkilöstöltä puuttuu esimerkiksi jonkin erityisen vähemmistökulttuurin syvällinen tuntemus tai tiedonhankinnan edellyttämä harvinaisen kielen taito”. Tässä yhteydessä korostettiin sitä, että avustamisen edellytykseksi laissa säädettäisiin Suomen kansallisen turvallisuuden suojaaminen, jolloin yhteisoperaatioon ei voitaisi ryhtyä ”puhtaasti yhteistyön toisen osapuolen intressissä”. Lisäksi Suojelupoliisi painotti, että vieraan valtion virkamies toimisi ainoastaan avustavassa roolissa ja aina Suojelupoliisin ohjauksessa ja valvonnassa. Virasto myös kantaisi vastuun siitä, että vieraan valtion virkamies noudattaisi toiminnassaan Suomen lakeja.¹⁵⁴

¹⁵³ Suojelupoliisi, 2018(d): s. 2–3.

¹⁵⁴ Suojelupoliisi, 2018(d): s. 3.

Lausunnon lopussa kommentoitiin vielä lyhyesti myös sotilastiedusteluun liittyvää tiedustelutoiminnan yhteensovittamista, jonka merkityksen Suojelupoliisi arvioi olevan suurin ulkomaantiedusteluun liittyvissä kysymyksissä. Poliisilakiin lisättävässä uudessa luvussa säädettäisiin niin, että siviili- ja sotilastiedustelun yhteensovittaminen tapahtuisi ”tasavallan presidentin, valtioneuvoston kanslian, ulkoasianministeriön, puolustusministeriön ja sisäministeriön sekä tarvittaessa muiden ministeriöiden ja viranomaisten kesken”. Edelleen säädettäisiin, että asia olisi valmistelevasti käsiteltävä edellä mainittujen viranomaisten kesken, ”jos siviilitiedustelutoiminnalla arvioitaisiin olevan ulko- ja turvallisuuspoliittisia vaikutuksia”. Vaikka ehdotettujen lainsäädäntöjen mukaan ulkomaantiedustelua koskeva operatiivinen toiminta tapahtuisi tiedusteluviranomaisissa, edellä kuvattu yhteensovittamismenettely mahdollistaisi Suojelupoliisiin mukaan sen, että ulkomaantiedusteluun mahdollisesti liittyviä ”ulkopoliittisia herkkyyksiä” sekä sen ”vaikutuksia Suomen kansainväliseen suhteisiin” voitaisiin tarvittaessa arvioida ”ulko- ja turvallisuuspoliittisesta tahdonmuodostuksesta vastaavien tahojen kanssa”.¹⁵⁵

Marraskuussa 2018 Suojelupoliisi toimitti vielä yhden lausunnon siviilitiedustelua koskevasta lainsäädännöstä hallintovaliokunnalle. Tuolloin virasto toimitti myös valiokunnan siltä pyytämät vastineet, joita käsitellään erikseen omassa pääluvussaan. Lausunnossaan Suojelupoliisi halusi kiinnittää valiokunnan huomiota siviilitiedustelun lainsäädäntöehdotuksen yksittäisiin säännöksiin, joiden korjaamista se piti ”välttämättömänä”. Nämä liittyivät kysymyksiin teknisen kuuntelun ja teknisen laitetarkkailun välisestä rajavedosta sekä kotimaisen viranomaistiedonluovutuksen edellytyskynnykseen. Lisäksi lausunnossa otettiin kantaa kysymykseen tiedustelumenetelmien käytöstä ilmoittamisesta sen kohteelle.

Lausunnossa korostettiin, kuinka siviili- ja sotilastiedustelua koskevien lainsäädäntöhankkeiden keskeisenä lähtökohtana oli ollut niiden puitteissa valmisteltavien säännösten yhteensovittavuus; tämä tuli lausunnon mukaan ilmi “muun muassa hankkeiden asettamispäätöksissä, jotka perustuvat hallituksen strategiakokouksessa sovittuun hallituksen linjaukseen”. Suojelupoliisi kiinnitti huomiota siihen, että vaikka siviili- ja sotilastiedustelu koskevien lakiesitysten toimivaltuussäännökset oli “sovitettu yleisesti ottaen onnistuneesti yhteen”, se katsoi joidenkin esitettyjen säännösten erkaantuneen toisistaan perustelemattomalla ja ongelmallisella tavalla. Merkittävimpänä ongelmana se piti juuri edellä mainittujen *teknisen laitetarkkailun ja teknisen*

¹⁵⁵ Suojelupoliisi, 2018(d): s. 3–4.

kuuntelun välistä rajavetoa, joka määrittyi siviili- ja sotilastiedusteluesityksissä toisistaan poikkeavasti. Teknistä laitetarkkailua ja teknistä kuuntelua kuvattiin lausunnossa niiksi toimivaltuuksiksi, jotka “mahdollistavat tietokoneen ja mobiilipäätelaitteen niin sanotun etäkuuntelun”; yhdessä niistä voitiin käyttää nimitystä *tietojärjestelmätiedustelu*. Suojelupoliisin mukaan vastaavan tiedustelun mahdollistavalla sääntelyllä oli salaustekniikoiden kehittymisen myötä tärkeä ja alati kasvava merkitys erityisesti tiedustelussa, mutta myös “perinteisessä rikostorjunnassa”.¹⁵⁶

Suojelupoliisin lausunnon mukaan rajavedon määrittelyn ongelmat johtuivat siviili- ja sotilastiedustelulakiesityksissä käytetyistä, toisistaan eroavista lainsäädäntötekniikoista. Koska siviilitiedustelulakiesityksessä tiedustelutoimivaltuudet rakennettiin jo olemassa olleessa poliisilaissa säädettyjen tiedonhankintakeinojen varaan, ei ehdotuksessa ”muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta säädettäisi tiedustelumenetelmien määritelmästä, vaan ainoastaan niiden käytön edellytyksistä ja niitä koskevasta päätöksentekomenettelyssä”. Koska poliisilaissa oli säädetty, ettei teknisellä laitetarkkailulla saa hankkia tietoa viestin sisällöstä eikä viestin tunnistamistiedoista, ohjautuu teknisen laitteen sisältämän viestinnän tarkkailu teknisen kuuntelun toimivaltuusalueelle. Edelleen poliisilaissa oli kuitenkin säädetty, ettei teknistä kuuntelua saa kohdistaa vakituiseen asumiseen säädettävään tilaan tai laitteeseen, jota käyttävä henkilö on vakituksessa asumistilassa. Niinpä tietojärjestelmätiedustelu oli Suojelupoliisin mukaan käytännössä hyödyntämiskelvoton siviilitiedustelun toimivaltuudeksi, koska ”henkilö voi milloin hyvänsä välttää tiedustelun siirtymällä vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan”.¹⁵⁷

Sotilastiedustelulakiesityksessä tiedustelumenetelmien määritelmistä ja käyttöaloista ei viitattu voimassa olevaan lainsäädäntöön, vaan niistä säädettiin itsenäisesti. Niinpä se sisälsi myös itsenäisen määritelmä- ja soveltamisalasäännöksen tekniselle laitetarkkailulle, jonka mukaan sillä ei saanut hankkia tietoa *välitettävänä olevasta* viestistä tai sen tunnistamistiedoista. Suojelupoliisi nosti esille, että tämän kiellon käytännön merkitys oli se, että se siirsi ”sotilaspuolella kaiken päätelaitteeseen kohdistuvan etäkuuntelun teknisen kuuntelun toimivaltuuden alaisuudesta teknisen laitetarkkailun toimivaltuuden alaisuuteen”. Koska teknistä laitetarkkailua sai kohdistaa laitteeseen sitä käyttävän tahon olinpaikasta riippumatta, pysyi tietojärjestelmätiedustelu sotilastiedustelulle hyödyllisenä

¹⁵⁶ Suojelupoliisi: *Lausunto hallituksen esityksestä siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp)*. Poliisineuvos Antti Pelttarin allekirjoittama asiantuntijalausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle 6.11.2018(f). <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-220762.pdf>. s. 1–2.

¹⁵⁷ Suojelupoliisi, 2018(f): s. 2–3.

toimivaltuutena, mutta siviilitiedustelussa sille olisi asetettu Suojelupoliisin mukaan ”perusteettomaksi katsottavia” esteitä. Suojelupoliisi kiinnitti myös huomiota siihen, että teknisestä kuuntelusta ja teknisestä laitetarkkailusta päättivät eri tahot, ensimmäisestä ensisijaisesti tiedusteluviranomainen ja jälkimmäisestä tuomioistuimella. Sotilastiedustelulakiesityksen ratkaisu siirsi kaiken tietojärjestelmätiedustelusta päättämisen tuomioistuimelle, mutta siviilitiedustelua koskevassa esityksessä päätösvalta jäisi laajasti Suojelupoliisille. Edellä mainittujen huomioiden valossa Suojelupoliisi esittikin, että eduskunta tarkistaisi ehdotettua poliisilain 5 a lukua siten, että teknisen laitetarkkailun toimivaltuuden soveltamisala määräytyisi samalla tavalla kuin sotilastiedustelulaissa.¹⁵⁸

*Kotimaisen viranomaistiedonluovutuksen edellytyskynnyksen osalta Suojelupoliisi kiinnitti huomiota siihen, että ehdotetussa poliisilain 5 a luvussa säädettäisiin niin, että Suojelupoliisi voisi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tietoja muille viranomaisille, jos ”tietojen luovuttaminen on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi”. Suojelupoliisi nosti esille, että kansallisen turvallisuuden kokonaissuojan kannalta koko viranomaiskentän toimintakyvyllä oli merkitystä, minkä takia viraston yhtenä keskeisenä tehtävänä on jakaa ”kansallisen turvallisuuden suojaamista edistävää tietoa muille viranomaisille”. Jo aiemmassa poliisin hallinnosta annetussa asetuksessa oli Suojelupoliisin tehtävien osalta tiedonluovutuksen edellytykseksi laitettu *tarpeellisuus*, mutta uusi säännös nostaisi tämän kynnyksen välttämättömyyteen. Suojelupoliisin mukaan tiukennusta oli vaikea perustella ottaen huomioon sen, että ”siviilitiedustelulainsäädännön keskeisimpänä tavoitteena on parantaa kansallisen turvallisuuden kokonaissuojaamiskykyä edistämällä valtio johdon ja valtion viranomaisten tiedonsaantia Suomen turvallisuustilanteesta”. Niinpä Suojelupoliisi esitti, että eduskunta harkitsisi tämän kysymyksen kohdalla viranomaistiedonluovutuksen edellytyksen kynnyksen muuttamista välttämättömyydestä tarpeellisuudeksi.¹⁵⁹*

Esittämiensä muutosehdotusten kohteiden lisäksi Suojelupoliisi halusi lausunnossaan puolustaa sitä tapaa, jolla hallituksen esityksissä siviili- ja sotilastiedustelusta oli ehdotettu säädettäväksi *tiedustelumenetelmien käyttämisen ilmoitusvelvollisuudesta* niiden kohteelle asiaa koskeneen julkisen keskustelun ja asiantuntijalausunnoissa esiintyneiden näkemysten takia. Hallitus oli esittänyt, että jos tietoliikennetiedustelussa on ”manuaalisesti selvitetty Suomessa olevan henkilön luottamuksellisen viestin tai tallentaman tiedon sisältö”, kyseiselle henkilölle ilmoitettaisiin

¹⁵⁸ Suojelupoliisi, 2018(f): s. 3–4.

¹⁵⁹ Suojelupoliisi, 2018(f): s. 4.

tietoliikennetiedustelusta poliisilain uuden luvun säädöksiä noudattaen. Ilmoitusvelvollisuutta tiedustelun kohteelle ei kuitenkaan olisi, jos tiedustelumenetelmillä saatu tieto oli hävitetty lakiin sisällytettyjen hävittämisvelvollisuuksien nojalla, jotka koskivat tiedustelukieltojen piiriin kuuluvia tietoja, kansallisen turvallisuuden kannalta epäolennaista tietoa ja tuomioistuimen sittemmin kumoaman kiirepäätöksen avulla saatua tietoa.¹⁶⁰

Tässä yhteydessä Suojelupoliisi nosti ensimmäisenä esille, kuinka lakiesityksessä esitetty ilmoitusvelvollisuus oli “olennaisesti laajempi kuin Suomen lähimmissä vertailumaissa”. Esimerkkeinä nimeltä lausunnossa mainitaan Sveitsi, jossa tiedusteluviranomaisilla “ei ole minkäänlaista velvollisuutta ilmoittaa tietoliikennetiedustelusta”, sekä Ruotsi, jonka lainsäädäntöön oli kirjattu “hyvin suppeasti” ilmoitusvelvollisuudesta. Lisäksi Suojelupoliisi nosti esille, että myös “muiden maiden” asiaa koskeneet lainsäädäntöratkaisut perustuivat siihen ajatukseen, että tietoliikennetiedustelu erosi olemukseltaan muista tiedustelumenetelmistä, koska se keskittyi ensisijaisesti tietoliikennevirtaan helposti yksilöitävän kohteen sijaan. Lausunnossa tuotiin esille, kuinka myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin oli ratkaisuissaan asettanut tietoliikennetiedustelun kohdalla poikkeavan ilmoitusvelvollisuuden kannalle, eikä se ollut omaksunut näkemystä, että “salaisesta tiedonhankinnasta edes periaatteessa tulisi ilmoittaa” muille kun tiedonhankinnan kohteelle.¹⁶¹

Käsitellessään ilmoitusvelvollisuuden rajavetoa kohdehenkilöihin ja sivullisiin Suojelupoliisi nosti lausunnossaan esille, kuinka jo silloisen lainsäädännön mukaan telekuuntelusta ja -valvonnasta ilmoitettiin vain kohdehenkilölle, hänen kanssaan yhteydessä olleiden sivullisten jäädessä tämän velvollisuuden ulkopuolelle. Vaikka esimerkiksi televalvonnan yhteydessä tavanomaisesti havaittiin, että valvonnan kohde oli ollut telepäätelaitteestaan yhteydessä muihin telepäätelaitteisiin, ei näiden laitteiden omistajille ollut ilmoitusvelvollisuutta, koska he eivät olleet valvonnan varsinaisia kohteita; lisäksi ilmoittaminen vaatisi Suojelupoliisin mukaan “täysin kohtuuttomia voimavaroja”. Jos ilmoitusvelvollisuus olisi ulotettu myös sivullisiin, ei televalvontaa ja -kuuntelua olisi mielekästä käyttää lainkaan niistä aiheutuvien rasitusten myötä, ja sama päti lausunnon mukaan myös tietoliikennetiedusteluun.¹⁶²

¹⁶⁰ Suojelupoliisi, 2018(f): s. 5.

¹⁶¹ Suojelupoliisi, 2018(f): 5–6.

¹⁶² Suojelupoliisi, 2018(f): s. 6.

Kuvatessaan ilmoitusvelvollisuuden laajentamisen mahdollisia vaikutuksia Suojelupoliisi käytti esimerkkinä tilannetta, jossa yleisessä käytössä olevaa sähköistä keskustelupalstaa käytettäisiin “salakieliseen terroristista valmistelua koskevaan kommunikointiin”. Valtaosa keskusteluun osallistuneista olisi viraston mukaan mahdollista tunnistaa välittömästi sivullisiksi, jolloin hallituksen esityksen mukaisesti heistä saadut tiedot tulisi hävittää heti kun on käynyt ilmi, ettei kyseisiä tietoja tarvita kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Jos ilmoitusvelvollisuutta kuitenkin laajennettaisiin, tulisi tiedusteluviranomaisen tietojen hävittämisen sijaan selvittää palstalla keskustelleiden ihmisten henkilöllisyydet. Tässä tilanteessa tiedusteluviranomainen pystyisi yhdistämään luottamukselliseksi tarkoitetut keskustelut todellisiin henkilöihin. Anonymisti viestivien henkilöllisyyksien selvittäminen ei myöskään olisi Suojelupoliisin mukaan ongelmatonta; lausunnon mukaan se edellyttäisi käytännössä “yksityisyyden suojaan puuttuvien tiedustelumenetelmien käyttöä ja rekisteritarkastusten tekemistä niiden tarkoituksen vastaisesti”. Tämä merkitsi Suojelupoliisin näkemyksen mukaan “oleellisesti syvälle käyvämpää yksityisyyden suojaan puuttumista” kuin hallituksen esityksessä ehdotettu malli, jossa sivullisten henkilöiden tiedot hävitettäisiin välittömästi ja lopullisesti.¹⁶³

Suojelupoliisi piti myöskin ongelmallisena, jos tiedustelukiellon alaisen aineisto päätyisi tahattomasti tiedusteluviranomaisen haltuun, ja siitä tulisi hävittämisestä huolimatta tehdä ilmoitus. Vastaavan tilanteen kohdalla lausunnossa käytettiin esimerkkinä toimittajan lähdesuojaa: ilmoittamista koskevan sääntelyn mukaisesti ilmoitus tulisi tehdä *oikeuden subjektille*, eli toimittajan lähdesuojan tapauksessa luottamukselliselle tietolähteelle. Jos Suojelupoliisilla olisi ilmoittamisvelvollisuus anonymisti kommunikoivalle tietolähteelle, sen tulisi tämän velvollisuuden täyttämiseksi selvittää kyseisen tietolähteen henkilöllisyys. Se olisi tarkoittanut lähdesuojan murtamista, mikä olisi muun säädösehdotuksen mukaan mahdotonta.¹⁶⁴

Suojelupoliisi kiinnitti huomiota myös siihen, kuinka “Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on useissa ratkaisuisaan ottanut kantaa siihen, mikä merkitys tietoliikennetiedustelulla saadun tiedon hävittämisellä on ilmoitusvelvollisuuden ulottuvuuteen”. Esimerkkinä lausunnossa mainittiin ratkaisu *Weber & Saravia v. Saksa*, jossa ihmisoikeustuomioistuin “piti selvänä, ettei tiedusteluviranomaiselle tarvitse säätää velvollisuutta ilmoittaa tietoliikennetiedustelusta, jos sen avulla hankitut tiedot on hävitetty niitä mitenkään hyväksikäyttämättä”. Toisena esimerkkinä nostettiin esille *Centrum för Rättvisa v. Ruotsi*, jossa ihmisoikeustuomioistuin piti Ruotsin

¹⁶³ Suojelupoliisi, 2018(f): s. 6–7.

¹⁶⁴ Suojelupoliisi, 2018(f): s. 7.

sääntelyratkaisuja hyväksyttävänä. Tämä oli olennaista, koska Suojelupoliisin mukaan kyseisessä tapauksessa käsittelyn kohteena olleet Ruotsin lainsäädännölliset käytännöt tiedustelukiellosta, hävittämisvelvollisuudesta ja ilmoittamisvelvollisuudesta olivat Suomen lakiesityksen kanssa “likipitäen” identtiset.¹⁶⁵

Edelleen Suojelupoliisi tukeutui EIT:n tekemiin ratkaisuihin ilmaisessaan, että vaikka ilmoituksen tausta-ajatuksena oli mahdollistaa oikeussuojan hakeminen mahdollisesti lainvastaista tiedustelutoimintaa, se ei ollut erottamattomasti kytköksissä ilmoitusvelvollisuudesta säättämisen laajuuteen. Tästä viesti ratkaisu tapauksessa *Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta*, jonka linjan se oli vahvistanut “kaikissa myöhemmissä tietoliikennetiedustelua koskevissa ratkaisuisaan”. Tämän linjan mukaisesti ilmoitusvelvollisuuden poissulkeminenkaan ei ollut ihmisoikeussopimuksen vastaista, jos samanaikaisesti olisi säädetty siitä, että kenellä hyvänsä on epäillessään joutuneensa tiedustelun kohteeksi mahdollisuus saattaa riippumattoman tahon tutkittavaksi tiedustelun lainmukaisuus.¹⁶⁶

Lausunnon lopussa asiasta todettiin, että hallituksen esitys siviilitiedustelusta ehdotti säädettäväksi ihmisoikeustuomioistuimen edellä mainitun linjan mukaisesti. Tutkimispyynnön tekeminen olisi mahdollista kaikista säädettäväksi ehdotetuista tiedustelumenetelmistä, eikä pyynnön edellytyksenä pidetty sitä, että sitä pyytäneelle henkilölle olisi ilmoitettu häneen kohdistetusta tiedustelusta, kuten ei myöskään sitä, että hän kykenisi yksilöimään tutkimispyynnön kohteena olevan toimen.¹⁶⁷

5.2.2. Lausuntojen analyysi

Suojelupoliisin alkuvuodesta 2018 antamista lausunnoista on selvästi tulkittavissa viraston näkemys siitä, etteivät sen silloiset toimivaltuudet enää riittäneet sille uskottujen tehtävien täyttämiseen. Kuten aikaisemmista luvuista käy ilmi, Suojelupoliisin tehtäviin on jo pitkään kuulunut sekä Suomen sisäiseen että ulkoiseen turvallisuuteen liittyviä tekijöitä. Suojelupoliisi kuitenkin korosti, että silloisilla toimivaltuuksillaan virastoa voitiin luonnehtia ”perinteiseksi rikostorjuntaviranomaiseksi”.

Viraston huomiot nykyisten tiedonhankintatoimivaltuuksien rajoituksista, silloisen tilanteen poikkeuksellisuudesta kansainvälisen vertailun valossa ja tiedustelutiedon merkityksestä sekä

¹⁶⁵ Suojelupoliisi, 2018(f): s. 7.

¹⁶⁶ Suojelupoliisi, 2018(f): s. 7–8.

¹⁶⁷ Suojelupoliisi, 2018(f): s. 8.

kansallisen turvallisuuden suojaamiselle että *modernille* ulko- ja turvallisuuspoliittiselle päätöksenteolle painottivat kaikki sitä, kuinka jo perustuslain muuttamisen yhteydessä korostetun turvallisuusympäristön heikkenemisen aikaan saamassa uudessa tilanteessa Suojelupoliisin vahvistaminen oli välttämätöntä. Turvallisuusvaltion vahvistumiseen liittyvien näkökulmien valossa yleiseurooppalaiseen tasoon ja ulkomaisten asiantuntijoiden lausuntoihin tukeutuminen kuvastavat osaltaan Buschin huomioita siitä, miten laajasti valtioiden kansalliseen turvallisuuteen liittyvien toimien yleistyminen oli kehittynyt. Suojelupoliisin toimivaltuuksien lisääminen olikin lausunnossa esitettyjen huomioiden perussanomaa tulkiten poikkeuksellista vain Suomen kansallisessa kontekstissa, mutta kansainvälisessä kokonaiskuvassa virasto osallistuisi normaalina, välttämättömänä ja itsestään selvänä pidettyyn toimintaan.

Viraston esittämät huomiot siviilitiedustelulainsäädännön ”suomalaisen laillisuusperiaatteen” edellyttämästä täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta kytkeytyvät suoraan ja tietoisesti Suomen oikeusvaltiona ylläpitämiin periaatteisiin ja velvoitteisiin. Kuten lausunnossa tuotiin ilmi, koska siviilitiedustelun perusteuhkista säädettäisiin tyhjentävästi, ei tiedustelumenetelmiä voisi käyttää mihinkään sellaiseen toimintaan, mitä ei ole nimenomaisesti laissa tarkoitettu. Tätä korostamalla Suojelupoliisi nosti huomion kohteeksi esityksen perustuslainmukaisuuden, koska kaiken viranomaisen julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Huomio siitä, että laissa siviilitiedustelulle asetettu edellytys tiedustelun kohteena olevan toiminnan kansallista turvallisuutta *vakavasti uhkaavasta* luonteesta meni jopa pidemmälle kuin perustuslakiin tehtävä muutos, jonka voitiin katsoa rajoittavan vain luottamukselliseen viestintään puuttuviin menetelmiin, korosti selvästi sitä, ettei esityksessä jätettäisi mitään tulkinnanvaraiseksi.

Huhtikuussa 2018 ulkoasiainvaliokunnalle antamassaan lausunnossa Suojelupoliisi kommentoi tiedustelutoimintaan valiokunnan toimialaan liittyvien kysymysten kautta. Myös tässä lausunnossa monia esitettyjä argumentteja voidaan tulkita turvallisuusvaltion vahvistamiseen liittyvien pyrkimysten yleistymisen ja välttämättömyyden kautta. Suojelupoliisi toi selvästi esille, että tiedustelutoiminnan suorittaminen oli kansainvälisesti katsottuna sekä yleistä että normaalina pidettyä toimintaa osana modernia ulko- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekoa. Lausunnossa tuotiin ilmi, kuinka ”käytännössä kaikki Euroopan maat” olivat jo säätäneet viranomaistensa ulkomaantiedusteluun liittyvistä toimivaltuuksista samoista syistä, jotka uhkasivat myös Suomea: kansallisen turvallisuuden kannalta vakavimpien uhkien ulkomaisen alkuperän, vieraiden valtiotoimijoiden tai kansainvälisten verkostojen toiminnan ja globalisaation lisäämän ulko- ja

kotimaan tapahtumien välisen vuorovaikutuksen seurauksena uhkiin oli pystyttävä varautumaan jo ennen niiden konkretisoitumista valtion rajojen sisällä.

Turvallisuusvaltion vahvistumisen yleisyyteen ja tiedustelutoiminnan normalisoitumiseen liittyvät näkökulmat olivat lausunnossa läsnä myös ulkomaantiedustelun toiminnan laillisuutta käsiteltäessä. Kuten Suojelupoliisi toi ilmi, jo tiedonhankintalakityöryhmä oli tuonut ilmi, että ulkomaantiedustelussa oli kansallisen turvallisuuden suojaamistarkoituksessa kyse hyväksyttävän päämäärän edellyttämästä toimesta. Vaikka toimintaan sisältyvät riskit pitivät sisällään mahdollisuuden kohdevaltion lakien rikkomisesta, ei muiden valtioiden lainsäädännön huomioiminen ollut mahdollista toiminnasta säädettyä. Suojelupoliisi kiinnittikin huomiota siihen, ettei mikään muukaan valtio tietävästi ollut säätänyt ulkomaantiedustelustaan muiden valtioiden lainsäädännön huomioiden, minkä voidaan tulkita korostavan ulkomaantiedusteluun liittyviä kansainvälisiä itsestään selvyksiä. Vielä selvemmin ulkomaantiedusteluun liittyvien kysymysten normalisoitunutta luonnetta kuvastivat Suojelupoliisin huomiot tiedustelutoiminnan käytännön sisällöstä. Kuten lausunnossa kiinnitettiin huomiota, toiminta perustuisi usein yhteistyötä muistuttaviin toimintamalleihin, ja silloinkin, kun näin ei tapahtuisi, tiedustelua suoritettiin yleensä hiljaisen hyväksynnän turvin.

Koska Suojelupoliisin täytyi julkisen keskustelun seurauksena ottaa lausunnossaan varsin laajalti kantaa ulkomaantiedustelun lainmukaisuuteen, ei ole yllättävää, että se nosti esille Suomen oikeusvaltiollista luonnetta korostavia huomioita. Vaikka viraston mukaan vieraiden valtioiden lainsäädäntöä ei voisi ottaa huomioon tiedustelutoiminnasta säädettyä, se heti tämän jälkeen korosti, ettei tämä merkinnyt perus- ja ihmisoikeuksien poissulkemista itse käytännön toiminnasta. Kuten Suojelupoliisi nosti esille, jo Suomen valtiosäännön vahvistaman perustuslain mukaan suomalainen virkamies ei voinut toimia ulkomailla perus- ja ihmisoikeuksia loukkaavalla tavalla. Lakiin kirjattujen vaatimusten takia ulko- että kotimaantiedusteluun kohdistui samanlaista lainmukaisuuden valvontaa, minkä lisäksi ulkomaantiedustelussa sovellettaisiin kansallisessa poliisilaissa säädettyjä suhteellisuusperiaatetta, vähimmän haitan periaatetta ja tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Suojelupoliisi myös kiinnitti huomiota siihen, kuinka Suomessa suoritettavassa kansainvälisessä yhteistyössä juuri Suojelupoliisilla olisi kansallisena viranomaisena vastuu siitä, että kaikessa toiminnassa noudatettaisiin perustuslain mukaisesti Suomen lakeja, jopa ulkomaisten virkamiesten toimesta.

Suojelupoliisin esille nostama huomio siitä, kuinka yhteisoperaatioon ei voitaisi ryhtyä puhtaasti vain toisen osapuolen intressien ajamiseksi, on mahdollista tulkita Suomen strategiseen kulttuurin kautta. Turvallisuuspoliittisissa kysymyksissä Suomelle kertyi kylmän sodan myötä runsaasti kokemuksia puolueettomuudesta, josta voidaan nähdä merkkejä nykypäivänä toteutettavassa Nato-yhteistyössä, johon osallistutaan laajalti liittymättä kuitenkin liiton varsinaiseksi jäseneksi¹⁶⁸. Yhteistyön kynnyksen asettaminen Suomen kansallista turvallisuutta suojelemaan toimintaan voidaan siis katsoa ilmentävän niitä oppimiskokemuksia, joita Suomella on ollut vastaavanlaisesta, yhteistyön mahdollistavasta mutta virallista liittoutumattomuutta ylläpitävästä toiminnasta.

Sen sijaan huomion kiinnittäminen Suomen tiedustelutoiminnan puolustukselliseen luonteeseen voidaan tulkita erittäin luontevasti Suomen strategiseen kulttuuriin ja siihen liittyvään pienen valtion asemaan liittyviin tekijöihin. Vaikka tiedustelussa ei suoraan ollut kyse sellaisesta sotilaallisesta toiminnasta, johon Blomberg viittasi kartoittaessaan suurvaltojen ja pienten valtioiden valtapoliittisia vaihtoehtoja, Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen kulttuuriin on maailmasotien jälkeen selvästi kuulunut tavoite olla ajamatta omaa turvallisuuttaan muiden valtioiden kustannuksella ja ennemmin sopeutua kansainvälisen turvallisuusympäristön muutoksiin. Tätä linjaa noudattaisi Suojelupoliisin esille nostamien huomioiden mukaan myös uusi tiedustelutoiminta, johon liittyvässä lainsäädännössä ei sen mukaan ollut tarkoitus sallia offensiiviseksi katsottavaa tiedonhankintaa, vaan ainoana päämääränä olisi parantaa Suomen kykyä ulkoisilta uhkilta suojautumiseen.

Suojelupoliisin huhtikuisessa lausunnossa kokonaisturvallisuuteen liittyvä näkökulma loisti poissaolollaan, mutta marraskuussa 2018 hallintovaliokunnalle toimitetussa lausunnossa se oli jälleen lyhyesti läsnä. Siinä Suojelupoliisi ehdotti, että eduskunta harkitsisi poliisilain uudessa luvussa kotimaista viranomaistietojenluovutusta koskevan edellytyskynnyksen laskemista välttämättömäksi *tarpeelliseksi*. Perusteluina Suojelupoliisi itse lausunnossaan totesi sen, että koko viranomaiskentän toimintakyvyllä oli merkitystä kansallisen turvallisuuden kokonaissuojalle, ja kuinka siviilitiedustelulainsäädännön tavoitteena oli valtiojohdon ja muiden viranomaisten tiedonsaantia edistämällä parantaa juuri kansallisen turvallisuuden *kokonaissuojaamiskykyä*.

Suojelupoliisi oli samassa lausunnossa myös ehdottanut, että eduskunta tarkistaisi poliisilakiin ehdotettua uutta lukua niin, että teknisen laitetarkkailun toimivaltuuden soveltamisala määräytyisi

¹⁶⁸ Suomen ja Naton välisestä yhteistyöstä, ks. esim. *Nato ja Suomen Nato-yhteistyö*, puolustusministeriö: https://www.defmin.fi/tehtavat_ja_toiminta/puolustuspolitiikka/nato. Viimeksi vierailtu 3.3.2020.

siviilitiedustelussa samalla tavalla kuin sotilastiedustelulainsäädännössä. Tähän liittyviä perusteluja voidaan tulkita pääasiassa turvallisuusvaltion vahvistamiseen liittyvien näkökulmien valossa. Siviilitiedustelulainsäädännön sotilastiedustelusta poikennut soveltamisalan määritelmä tekisi Suojelupoliisin näkemyksen mukaan sekä teknisen kuuntelun että teknisen laitetarkkailun käsittävistä tietojärjestelmätiedustelusta siviilitiedustelussa käytännössä hyödyntämiskelvottomaksi. Niinpä lausunnossa kuvastui tässä yhteydessä se perusajatus, että siviilitiedusteluun käytettäviä toimivaltuuksia oli perusteetonta rajoittaa enemmän kuin sotilastiedustelun kohdalla. Kyse oli siis ennen kaikkea siitä, kuinka paljon uusi lainsäädäntö rajoittaisi kansallisen turvallisuuden kannalta suoritettavien toimintojen suorituskykyä siviilipuolella.

Samaan kysymykseen liittyi pienemmissä määrin myös oikeusvaltiollisia huomioita Suojelupoliisin nostettua esille, että teknisen laitetarkkailun ja teknisen kuuntelun määritelmän yhteensovittamista eri tiedusteluhaaroissa perusteli myös tiedustelun kohteen oikeusturva. Lisäksi Suojelupoliisi nosti esille, kuinka teknisen kuuntelun käytöstä päättäisi ensisijaisesti tiedusteluviranomainen, mutta teknisestä laitetarkkailusta päättää aina tuomioistuin. Sotilastiedustelua koskevassa lakiesityksessä tehtyjen määritelmällisten ratkaisujen myötä kaikki tietojärjestelmätiedustelua koskeva päätöksenteko ohjautuisi tuomioistuimelle, mutta jos siviilitiedustelua koskeva esitys pysyisi edellä mainittujen teknisten tiedonhankintamenetelmien välisen rajavedon osalta erilaiseksi, jäisi päätöksenteko laitetarkkailun osalta laajalti Suojelupoliisille. Koska myös tätä käytettiin yhtenevän määritelmän ajamiseksi, Suojelupoliisi tosiasiallisesti kannatti tuomioistuimen roolin vahvistamista.

Laillisuusnäkökulmat olivat lausunnossa erityisen näkyvästi läsnä niissä huomioissa, joita Suojelupoliisi nosti esille puolustaessaan tapaa, jolla hallituksen esityksessä oli säädetty tiedustelumenetelmän käytön ilmoittamisesta sen kohteelle. Kuten lausunnossa tuotiin ilmi, jakoa tiedonhankintamenetelmien kohdehenkilöihin ja sivullisiin sovellettiin jo silloisessa lainsäädännössä teletiedonhankintaa koskevassa sääntelyssä. Tämä ilmensi sitä, ettei hallituksen esityksessä ehdotettu ratkaisu ollut totaalisen uusi ja suomalaiselle yhteiskunnalle ennen kuulumaton, vaan sille löytyi rinnastettavissa oleva ja lakiin perustuva esimerkki.

Lakiesityksen lähtökohtana oli Suojelupoliisin mukaan ollut se, että millään tavalla hyödyntämättömänä hävitettyyn tietoon ei soveltunut ilmoituspakkoa. Tätä oli pidetty parhaana keinona suojella sivullisten oikeuksia. Suojelupoliisin lausunnossaan antamat esimerkit siitä, millaisiin keinoihin sen olisi ryhdyttävä, jos ilmoitusvelvollisuutta laajennettaisiin sivullisiin, korostivat selvästi nyt lakiesityksessä omaksutun ratkaisun myönteisempiä vaikutuksia sivullisten

yksityisyyteen liittyviin ja perustuslaissa säädettyihin perusoikeuksiin. Päinvastainen menettely olisi lausunnon mukaan pakottanut Suojelupoliisin käyttämään sivullisten henkilöllisyyden selvittämiseksi yksityisyyden suojaan puuttuvia tiedustelumenetelmiä ja rekisteritarkastuksia tavalla johon tiedusteluvaltuuksia ei ollut tarkoitettu, mitä virasto ei selvästikään pitänyt kannatettavana yksityisyyden suojan kannalta.

Yksityisyyden suojaan liittyvän perusoikeuden lisäksi Suomen perustuslakiin ja oikeusvaltiolliseen luonteeseen linkittyvinä huomioina voidaan pitää lausunnossa annettuja kommentteja koskien oikeutta saattaa tiedustelun lainmukaisuus riippumattoman tahon eli tiedusteluvaltuutetun arvioitavaksi. Kuten lausunnossa tuotiin selvästi esille, jokainen henkilö, joka epäili joutuneensa tiedustelumenetelmän kohteeksi, saattoi lain nojalla pyytää tiedusteluvaltuutettua tutkimaan häneen mahdollisesti kohdistuneen tiedustelun. Tutkimuspyynnön tekeminen oli mahdollista kaikista laissa säädettyistä tiedustelumenetelmistä, eikä pyynnön edellytyksenä ollut, että asianosaisen henkilö pystyisi joko hänelle tehdyn ilmoituksen avulla tai jollain muulla tavalla osoittamaan häneen kohdistuneen tiedustelutoimen olemassa olon. Huomio siitä, että tämä oikeus kuului kaikille, ilmensi selvästi perustuslakiin kirjattuja säädöksiä ihmisten yhdenvertaisuudesta ja oikeusturvasta, eli kuinka ihmiset olivat yhdenvertaisia lain edessä ja miten jokaisella oli oikeus ”saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti” toimivaltaisessa ”tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa”.¹⁶⁹

Niin ikään lausunnossa tuotiin vielä kattavasti ilmi, että hallituksen esityksessä omaksutut lähtökohdat ja ratkaisut noudattivat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuisaan linjaamalla tavalla, kuvastaen näin tiedustelulakiprosessin sitoutumista Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin.

5.3. Tiedustelun laillisuusvalvonnasta

Suojelupoliisin kirjallinen lausunto hallituksen esityksestä tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnaksi toimitettiin apulaispäällikkö Kolstelaa kuulleille lakivaliokunnalle ja liikenne- ja viestintävaliokunnalle, poliisineuvos Pelttaria kuulleelle puolustusvaliokunnalle, päälakimies Sjöblomia kuulleelle tarkastusvaliokunnalle sekä Pelttaria ja Kolstelaa molempia kuulleelle hallintovaliokunnalle. Lisäksi puolustusvaliokunnalle ja hallintovaliokunnalle toimitettujen

¹⁶⁹ Suomen perustuslaki 731/1999 6 & 21 §.

lausuntojen yhteydessä Suojelupoliisi kommentoi eduskunnan puhemiesneuvoston valmistelemaa esitystä tiedustelun parlamentaariseksi valvonnaksi.

5.3.1. Lausuntojen sisältö

Suojelupoliisi piti sekä hallituksen että eduskunnan puhemiesneuvoston esityksiä ”huolellisesti valmisteltuina ja kannatettavina”. Viraston mukaan esitysten toteuttamisella luotaisiin ”tarkoin yhteensovitettu ja saumaton riippumaton ulkoisen valvonnan kokonaisuus”, joka ”vastaa ja monilta osin ylittää ne vaatimukset, jotka Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet tiedustelun valvonnalle asettavat”.¹⁷⁰

Suojelupoliisi piti tiedustelun laillisuusvalvontaa koskevaa hallituksen esitystä tervetulleena, koska se katsoi, ettei siviili- ja sotilasviranomaisten toiminta voinut nauttia kansalaisten luottamusta, jos uusien toimivaltuuksien käytön lainmukaisuutta ei kyettäisi ”riippumattoman tahon toimesta riittävän tarkasti ja kattavasti valvomaan”. Virasto toi esille, että esitykseen sisältyvillä ehdotuksilla ”Suomeen luotaisiin Euroopan modernein ja kattavin tiedustelun laillisuusvalvontajärjestelmä”. Tässä yhteydessä se kiinnitti myös huomiota siihen, ettei näin luotavalle järjestelmälle ollut silloisessa kansallisessa lainsäädännössä vastinetta, vaan esimerkiksi ehdotettuja tiedustelumenetelmiä ”valtaosiltaan vastaavat” poliisin salaisten tiedonhankintakeinojen ja -pakkokeinojen valvonta perustui ”yksinomaan sisäiseen valvontaan ja ylimpien laillisuusvalvojen suorittamaan, asian luonteesta johtuen pakostakin satunnaiseen valvontaan”.¹⁷¹ Uuden järjestelmän kattavuutta korostettiin nostamalla erikseen esille seuraavat tiedonsaantioikeudet ja toimivaltuudet, joita uudella laillisuusviranomaisella olisi esityksen toteutuessa Suojelupoliisin nähdessä:

- ”- Rajoittamaton tiedonsaantioikeus Suojelupoliisin asiakirjoista
- Rajoittamaton oikeus suorittaa laillisuustarkastuksia Suojelupoliisissa tarkastuksista ennakkoon ilmoittamattakin
- Rajoittamaton pääsyoikeus Suojelupoliisin tiloihin ja tietojärjestelmiin
- Rajoittamaton läsnäolo-oikeus tiedustelumenetelmien käyttöä koskevissa oikeuskäsittelyissä
- Oikeus keskeyttää tai lopettaa lainvastaiseksi katsomansa tiedustelumenetelmän käyttö

¹⁷⁰ Suojelupoliisi: *Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta sekä puhemiesneuvoston ehdotuksesta eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta*. Apulaispäälikkö Olli Kolstelan allekirjoittama asiantuntijalausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle 16.10.2018(e).

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-214691.pdf>. s. 1.

¹⁷¹ Suojelupoliisi, 2018(a): s. 4–5.

- Oikeus ilmoittaa Suojelupoliisin toiminnassa mahdollisesti havaitsemastaan rikoksesta esitutkintaviranomaiselle¹⁷²

Edellä mainittujen oikeuksien ja toimivaltuuksien lisäksi Suojelupoliisi nosti esille, että virastolle asetettaisiin lainsäädännössä velvollisuus oma-aloitteisesti ilmoittaa tiedusteluvaltuutetulle ”jokaisesta tiedustelumenetelmien käyttöä koskevasta omasta ja tuomioistuimen päätöksestä”. Tässä oli Suojelupoliisin mukaan kyse ”valvonnan kohteen velvollisuudesta aktiivisesti edistää oman toimintansa valvontaa, eli täysin uudesta asiasta”. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että jokaisella henkilöllä, joka ”edes olettaa olleensa tiedustelumenetelmien käytön kohteena”, olisi esityksen mukaan oikeus tehdä tiedusteluvaltuutetulle tutkimispyyntö. Tässä puolestaan olisi Suojelupoliisin mukaan kyse ”Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneesta ratkaisukäytännöstä ilmenevällä tavalla sellaisesta riippumattoman laillisuusvalvojan yleisestä tutkintaoikeudesta”, joka vaikuttaisi siihen, kuinka ”laajasti valtiolla on velvollisuus säätää” tiedustelumenetelmien käytöstä ilmoittamisesta kohdehenkilöille; esimerkkeinä EIT:n ratkaisuista mainittiin alaviitteessä nimeltä muun muassa jo edellä mainitut *Kennedy v. Yhdistynyt kuningaskunta* sekä *Centrum för Rättvisa v. Ruotsi*.¹⁷³

Hallituksen esityksessä ehdotettiin säädettäväksi, että tiedusteluvaltuutetulla olisi oikeus olla läsnä tiedustelumenetelmän käyttöä koskevien lupa-asioiden tuomioistuin käsittelyissä, millä turvattaisiin hänen mahdollisuutensa saada tietoonsa ”reaaliaikaisesti kaikki tuomioistuin käsittelyssä esillä olevat seikat tiedustelumenetelmän käytön perusteista ja edellytyksistä”. Tiedusteluvaltuutetulla ei esityksen mukaan olisi läsnäolovelvollisuutta, vaan kyseisen oikeuden käyttäminen olisi hänen itsenäisessä harkinnassaan.¹⁷⁴ Esitykseen oli kuitenkin myös kirjattu, että:

”Tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeudessa ei olisi kyse tuomioistuimen toiminnan valvonnasta. Läsnäolo-oikeus sisältäisi oikeuden saapua paikalle tuomioistuimen istuntoon tai oikeuden osallistua paikallaoloa vastaavalla tavalla teknistä tiedonvälitystapaa käyttäen pidettävään tuomioistuin käsittelyyn. Läsnäolo-oikeus tarkoittaisi valtuutetun oikeutta kuunnella ja katsoa kaikki käsittelyssä esitettävä aines. Läsnäolo-oikeuteen ei sisältyisi muita osallistumisoikeuksia tuomioistuin käsittelyyn kuten oikeutta tulla kuulluksi tai esittää muutoin näkemyksiään istunnossa.”¹⁷⁵

¹⁷² Suojelupoliisi, 2018(a): s. 4.

¹⁷³ Suojelupoliisi, 2018(e): s. 2.

¹⁷⁴ HE 199/2017 vp, s. 58.

¹⁷⁵ HE 199/2017 vp, s. 58.

Suojelupoliisi kiinnittikin syksyllä 2018 huomiota siihen, kuinka tiedustelulakeja koskevan eduskuntakäsittelyn aikana oli esitetty näkemyksiä siitä, että tiedusteluvaltuutetulla tulisi olla läsnäolo-oikeuden lisäksi myös aktiivinen puheoikeus. Tämä merkitsi Suojelupoliisin mukaan käytännössä sitä, että tiedusteluvaltuutettu olisi tuomioistuinmenettelyssä ”asianosaisen asemassa”, menettelyn näin perustuen ”kaksiasianosaissuhteeseen”. Suojelupoliisi piti tätä ongelmallisena, koska lakiesityksen lähtökohtana oli ollut tuomioistuimen riippumaton ja itsenäinen päätösvalta, eikä tiedusteluvaltuutetun valvonnan ollut ajateltu kohdistuvan ”riippumattoman tuomioistuinlaitoksen lupaharkintaan” vaan itse tiedusteluviranomaisen eli Suojelupoliisin toimintaan lupia toimeenpantaessa. Suojelupoliisin näkemys oli, että jos tiedusteluvaltuutettu osallistuisi lupaoikeudenkäynteihin asianosaisena, kyseessä olisi tiedustelun toimeenpanon valvonnan sijaan osallistumisesta lupien myöntämistä koskevaan edellytysharkintaan. Tämä olisi viraston mukaan paitsi ”omiaan hämärtämään tuomioistuimen roolia itsenäisenä päätöksentekijänä”, myös saattamaan tiedusteluvaltuutetun oman aseman riippumattomana ja ulkoisena laillisuusvalvojana kyseenalaiseksi. Suojelupoliisi piti myös välttämättömänä sen huomioimista, että tiedusteluvaltuutetun ”asianosaisasemasta säättäminen johtaisi sellaisiin viipeisiin lupakäsittelyssä, että se tekisi tiedustelusta tehottoman”, koska tiedusteluvaltuutettu tarvitsisi itselleen aikaa perehtyä asiaan liittyvään aineistoon. Hallituksen esitykseen oli nimenomaisesti kirjattu, että tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeuden toteuttaminen ei saisi aiheuttaa viivästyksiä tuomioistuimen päätöksen antamiselle, mutta tämä lausuma menettäisi edellä kuvatussa tapauksessa Suojelupoliisin mukaan merkityksensä.¹⁷⁶

Tiedustelun parlamentaarista valvontaa koskevan puhemiesneuvoston ehdotuksen osalta Suojelupoliisi totesi, että tiedustelun parlamentaarista vahvistamista pidettiin tärkeänä ”valvottavan toiminnan demokraattisen legitimitetin varmistamiseksi”. Sekä parlamentaarisen että tiedusteluvaltuutetun suorittaman valvonnan tulisi viraston mukaan ”täydentää toinen toisiaan ja käydä jatkuvaa keskinäistä vuoropuhelua”, mutta se piti tärkeänä sen varmistamista, etteivät valvonnan eri haarojen tehtävät sekoitu keskenään. Suojelupoliisi katsoi, ettei ”suomalaiseen järjestelmään” soveltunut periaate, jonka mukaan ”parlamentaarinen valvontaelin ottaisi tehtäväkseen suorittaa toiminnan yksittäistapauksellista oikeudellisluonteista valvontaa”; tässä oli sen mukaan viime kädessä kyse sekä tiedustelun kohdehenkilöiden että tiedustelua suorittavien viranomaisten oikeusturvasta, ”johon liittyvät kysymykset tulisi ratkaista oikeudellisin menettelyin”.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Suojelupoliisi, 2018(e): s. 2–3.

¹⁷⁷ Suojelupoliisi, 2018(c): s. 5–6.

Suojelupoliisi kommentoi ehdotuksessa esitettyä tiedusteluvalvontavaliokunnan kokoa (11 jäsentä ja kaksi varajäsentä) kansainvälisesti verrattuna melko suureksi, mitä ”kuitenkin on pidettävä välttämättömänä parlamentaarisen edustavuuden varmistamiseksi”. Virasto myös katsoi, että ehdotuksessa esitettiin ”tasapainoisella tavalla” säädettäväksi valiokunnan työn luonteen kannalta merkittävien salassapitonäkökohtien suojaamiselle tarpeellisista mekanismeista. Lopuksi Suojelupoliisi vielä totesi, että sen toimintaan kohdistettavan parlamentaarisen valvonnan ”laajuus ja toimintatapa ovat yksin eduskunnan harkittavia asioita”, ja eduskunnan lopullisista ratkaisista riippumatta Suojelupoliisi piti parlamentaarisen valvonnan kehittämistä tärkeänä ja tervetulleena.¹⁷⁸

5.3.2. Lausuntojen analyysi

Suojelupoliisin lausunnot hallituksen esityksestä tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnaksi kuvastivat yksinomaan Suomen oikeusvaltioon liittyviä näkökulmia ja periaatteita. Koska tiedustelutoiminnan tuli kaiken muun viranomaistoiminnan tavoin perustua lakiin, minkä lisäksi siihen liittyi oikeusturvaan liittyvien ja perustuslaillisten kysymysten rinnalla kansainvälisesti velvoittavia tekijöitä, Suojelupoliisi korosti ennen kaikkea Suomeen luotavan järjestelmän ominaisuuksia. Uutta järjestelmää koskeva korostus Euroopan *moderneimpana* ja *kattavimpana* laillisuusvalvontajärjestelmänä voidaan nähdä erittäin tehokkaana ja luottamusta herättävänä huomiona tiedustelun kaltaisen, suurta julkista huomiota ja epäluuloja herättävän ilmiön kohdalla. Kiinnittäessään huomiota, ettei silloisessa kansallisessa lainsäädännössä ollut luotavaan järjestelmään rinnastettavaa vastinetta, lausunnoissa tuotiin ilmi, ettei kansalaisten perusoikeuteen puuttuvan tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnassa vain uudistettu jo olemassa olevia laillisuusvalvontamekanismeja, vaan niitä uutta luomalla tosiasiallisesti *lisättiin*.

Suojelupoliisin esille nostamat esimerkit uudelle tiedusteluvaltuutetulle esitetyistä oikeuksista ja toimivaltuuksista loivat selkeän kuvan laillisuusviranomaisen mahdollisuuksista toteuttaa tärkeää tehtäväänsä. Suojelupoliisin esimerkit osoittivat, että sen lisäksi, että tiedusteluvaltuutetulla olisi rajoittamaton pääsy tiedustelutoiminnan tarkan ja kattavan valvonnan mahdollistavaan tietoon, hänellä olisi lain suomat mahdollisuudet lopettaa laittomaksi katsomansa toimet ja saattaa Suojelupoliisi vastuuseen rikkomusten sattuessa. Vastaavasti Suojelupoliisin lakisääteisen omaaloitteisen ilmoitusvelvollisuuden korostamisen voidaan tulkita huomiona siitä, kuinka virastolla

¹⁷⁸ Suojelupoliisi, 2018(e): s. 3.

itsellään tulisi pelkän tarkkailun kohteena olemisen sijaan olemaan aktiivinen rooli laillisuusvalvonnan mahdollistamisessa ja kehittämisessä; ja kuten Suojelupoliisi toi ilmi, tässä olisi kyse täysin uudeltaisesta asiasta.

Suomen oikeusvaltioperiaatteelliseen luonteeseen kytkeytyvänä huomiona voidaan pitää sitä, kuinka lausunnossa kiinnitettiin huomiota siihen, miten jokaisella henkilöllä olisi oikeus tehdä tiedusteluvaltuutetulle tutkimispyyntö häneen oletetusti kohdistetusta tiedustelumenetelmästä. Tämän oikeuden turvaamisen voidaan katsoa kuvastavan niitä edellä mainittuja Suomen perustuslakiin kirjattuja oikeusvaltion mukaisia periaatteita, että ihmiset ovat lain edessä yhdenvertaisia ja jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai viranomaisessa. Käytetty sanavalinta henkilöistä, jotka *edes olettavat* joutuneensa tiedustelumenetelmän kohteeksi, korostaa sitä oikeusturvan kannalta olennaista tekijää, ettei kansalaiselle ole laitettu velvollisuudeksi osoittaa mahdollisen tiedustelutoiminnan käyttö, vaan pelkkä oletus riittäisi syyksi tutkintapyynnölle. Edellä esitetyt huomiot heijastelivat hallituksen esityksen lausumia siitä, miten ”tiedusteluvaltuutetun tulisi edistää oikeusturvan toteutumista ja siihen liittyviä hyviä käytäntöjä tiedustelutoiminnassa”¹⁷⁹. Samoin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja noudattavan linjan korostaminen alleviivasi hallituksen esitykseen kirjattua huomiota siitä, miten

”tiedusteluvaltuutetun tulisi valvoa myös perustuslain turvaamien perusoikeuksien sekä Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista tiedustelutoiminnassa. Salassa käytettävillä tiedustelumenetelmillä puututaan yksilön perusoikeuksiin, erityisesti yksityiselämän ja luottamuksellisen salaisuuden suojaan. Tämän vuoksi tiedustelutoiminnan valvonnassa perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on keskeisellä sijalla, ja tämän on perusteltua näkyä myös tiedusteluvaltuutetun tehtäväluettelossa.”¹⁸⁰

Suojelupoliisin esittämä kriittinen huomio tiedusteluvaltuutetun mahdollisesta puheoikeudesta tiedustelumenetelmien käyttöä koskevissa lupaoikeudenkäynneissä kuvasti viraston perusteltua huolta siitä, miten kyseinen ehdotus voisi vaikuttaa tuomioistuimen rooliin riippumattomana päätöksentekijänä. Oikeusvaltion periaatteiden mukaisesti Suomessa on poliittisesta ohjauksesta riippumaton oikeuslaitos, joten erillisen viranomaisen aktiivinen osallistuminen tuomioistuinten lupakäsittelyihin olisi vähintäänkin ongelmallista; tässä on siis nähtävissä ennen kaikkea oikeusvaltiollista näkökulmaa ilmentävä perustelu, jota Suojelupoliisin mainitsema huomio lupa-

¹⁷⁹ HE 199/2017 vp, s. 49.

¹⁸⁰ HE 199/2017 vp, s. 49.

asioiden viivästyisestä tuki käytännöllisenä esimerkkinä toimintaan mukaan tulevista haasteista. Tietosuojavaltuutetun oman aseman mahdollinen kyseenalaistuminen oli myös Suojelupoliisin näkökulmasta täysin perusteltu huoli ottaen huomioon, että koko viran perustamisen lähtökohtana oli varmistaa tiedustelutoiminnan riittävällä valvonnalla kansalaisten luottamus, ja kaikki mikä mahdollisesti heikentäisi tätä, olisi vaaraksi tiedustelun legitimitetille.

Parlamentaarista valvontaa käsitellessään Suojelupoliisi vetosi oikeusvaltiollisiin ja kansanvaltaisiin näkökulmiin. Todetessaan, ettei viraston näkemyksen mukaan ”suomalaiseen järjestelmään” soveltunut periaate, jossa parlamentaarinen valvontaelin ottaisi tehtäväkseen toiminnan yksittäistapauksellisen ja oikeudellisluonteisen valvonnan, Suojelupoliisi korosti sekä riippumattomaan oikeuslaitokseen että oikeusturvaan liittyviä tekijöitä. Nostaessaan esille tulevan tiedusteluvalvontavaliokunnan suuren koon, johon on mahdollisesti voinut liittyä viraston piirissä huolta salassa pidettävän tiedon liiallista leviämistä kohtaan, Suojelupoliisi osoitti ymmärrystä ratkaisun välttämättömyydelle parlamentaarisen edustavuuden varmistamiseksi. Lopuksi todettu huomio siitä, että valta parlamentaarisen valvonnan järjestämiseen kuuluu yksin eduskunnalle, korosti osaltaan perustuslakiin kirjattua säädöstä siitä, että Suomessa valta kuului kansalle eduskunnan välityksellä.

5.4. Sotilastiedustelua koskevasta lainsäädännöstä

Suojelupoliisin lausunnoissa sotilastiedustelulainsäädännöstä annettujen näkemysten vähäisyys osoittautui aineistoon perehtymisen aikana yllätykseksi. Sotilastiedustelusta ei lausuttu minkään valiokuntakuulemisen yhteydessä yksinään, vaan asian käsittely oli aina sidottu osaksi siviilitiedustelulainsäädännöstä kommentoimista. Niinpä sotilastiedustelua koskevasta esityksestä lausuttiin kaikille samoille valiokunnille kuin siviilitiedustelustakin. Lausunto piti käytännössä kaikissa tapauksissa allekirjoittajasta huolimatta sisällään saman perusnäkömyksen:

”Sotilastiedustelua koskevan hallituksen esityksen osalta totean pitäväni tärkeänä, että Suomen turvallisuutta ja suomalaisen yhteiskunnan varautumista vakaviin ulkoisiin uhkiin kehitetään kokonaisvaltaisesti. Sotilastiedustelusta ja siinä käytettävistä toimivaltuuksista säättäminen palvelee tätä tavoitetta olennaisella tavalla ja on siten välttämätön. Siviili- ja sotilastiedustelua koskevilla yhteen sovitetuilla lainsäädännöillä voidaan varmistaa, että yhteiskunnan elintärkeät edut tulevat riittävästi suojatuiksi dramaattisesti heikentyneen kansainvälisen turvallisuustilanteen olosuhteissa. Muun muassa yhteinen kärjistyviin hybridiuhkiin varautuminen edellyttää, että sotilastiedustelulainsäädäntö siviilitiedustelulainsäädännön tavoin saatetaan

voimaan mahdollisimman pian. Ehdotus sotilastiedustelulainsäädännöksi on nähdäkseni riittävän tarkasti sovitettu yhteen siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevan esityksen kanssa.”¹⁸¹

Tämän lisäksi sotilastiedustelusta todettiin ”tyydytyksellä, että sotilastiedustelun perusteuhkia koskeva sääntelyehdotus” oli kehittynyt jatkovalmistelun aikana, hallituksen esitykseen sisältyvän perusteuhkien sääntelyn nyt vastatessa ”puolustusvoimailaisissa puolustusvoimille säädettyjä tehtäviä”. Suojelupoliisissa pidettiin tärkeänä, ”ettei tiedustelulainsäädännöllä muuteta siviili- ja sotilasviranomaisten vakiintunutta tehtävänjakoa”.¹⁸² Näiden kommenttien ohella sotilastiedustelulainsäädännön esitykseen kytkeytyivät Suojelupoliisin huomiot tiedustelutoiminnan yhteensovittamisesta sekä teknisen laitetarkkailun soveltamisalan yhteneväisestä määrittelystä, joita käsiteltiin jo edellä siviilitiedustelun kohdalla.

Sotilastiedustelulainsäädäntöesityksestä annettu lyhyt lausunto kytkeytyy sekä turvallisuusvaltion vahvistamisen tarpeellisuuteen että kokonaisturvallisuuden näkökohtiin. Lausunnossa esitetyn näkemyksen mukaan sotilastiedustelusta säättäminen oli välttämätöntä, koska se palveli Suomen ulkoisiin uhkiin varautumisen kokonaisvaltaista kehittämistä. Tämän kehitystarpeen oli luonut kansainvälisen turvallisuusympäristön ”dramaattinen” heikentyminen. Lausunnossa mainittu kokonaisvaltainen varautuminen kytkeytyy tosiasiallisesti suoraan suomalaisen yhteiskunnan varautumista ohjaavaan kokonaisturvallisuuden periaatteeseen, jossa yhteiskunnan toimivuuden kannalta elintärkeisiin toimintakokonaisuuksiin kuuluivat puolustuskyky ja sisäinen turvallisuus, jotka molemmat myös painottivat viranomaisyhteistyön merkitystä. Lausunnossa on erikseen nostettu esille hybridiuhkat, joiden kärjistyminen puhui sekä sotilas- että siviilitiedustelulainsäädännön nopean voimaan saattamisen puolesta. Jo Sipilän hallituksen ohjelmassa oli mainittu hybridivaikuttaminen yhtenä niistä *uusista ja laaja-alaisista uhkista*, joiden torjumiseksi hallitus oli ottanut tavoitteekseen kokonaisturvallisuusajattelun vahvistamisen kansallisesti¹⁸³, ja hybridiuhkia onkin käsitelty merkittävänä uhkakuvien kokonaisuutena kokonaisuusturvallisuuteen liittyvässä virallisaineistossa¹⁸⁴.

Lakiesityksen yleisen kommentoinnin vähäisyys selittyy mitä luultavammin sillä, että Suojelupoliisi oli ollut läsnä myös sotilastiedustelua koskevan lakihankkeen valmistelussa. Kuten edellisessä

¹⁸¹ Suojelupoliisi, 2018(a): s. 4.

¹⁸² Suojelupoliisi, 2018(c): s. 4.

¹⁸³ Ratkaisujen Suomi, 2015. s. 35.

¹⁸⁴ Ks. Hyytiäinen Mika: *Hybridivaikuttaminen*. Teoksesta *Turvallinen Suomi 2018 – Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta*. Turvallisuuskomitea, Helsinki 2017. s. 15 – 30.

pääluvussa on tuotu ilmi, viraston edustajat osallistuivat tavalla tai toisella sekä puolustusministeriön tiedonhankintalakyöryhmän että sotilastiedustelulainsäädäntöä valmistelleen työryhmän työskentelyyn, ja kaikkia lainsäädäntöhankkeita valmisteltiin tiiviissä yhteistyössä. Suojelupoliisin läsnäolo prosessissa ja sen aikana tehty yhteistyö on varmasti tarjonnut virastolle runsaasti mahdollisuuksia vaikuttaa myös sotilastiedustelusta syntyneeseen esitykseen, minkä voidaan perustellusti arvioida vaikuttaneen taustalla siinä, ettei esityksestä enää eduskuntavaiheessa nähty syytä kommentoida laajasti. Näin varsinkin, kun sotilastiedustelun perusteuhkista oli nyt hallituksen esityksessä säädetty Suojelupoliisia tyydyttävällä tavalla.

Puolustusvoimista annetussa laissa Puolustusvoimien Suomen sisäisiksi tehtäviksi on asetettu Suomen sotilaallinen puolustaminen, johon kuuluvat muun muassa alueellisen koskemattomuuden turvaaminen ja laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustaminen, sekä muiden viranomaisten tukeminen esimerkiksi terrorismirikoksen estämiseen tai pelastustoimeen osallistumalla¹⁸⁵. Puolustusministeriön työryhmämietinnön lakiehdotuksessa sotilastiedustelun kohteista oli esitetty seuraavasti:

”Sotilastiedustelulla voidaan hankkia kotimaassa ja ulkomailla tietoja:

- 1) sotilaallisesta toiminnasta;
- 2) ulkomaisesta tiedustelutoiminnasta;
- 3) valtio- ja yhteiskuntajärjestystä uhkaavasta toiminnasta;
- 4) joukkotuhoojaseista;
- 5) sotatarvikkeiden kehittämisestä ja levittämisestä;
- 6) valtioon tai yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvista vakavista uhkista
- 7) vieraan valtion suunnitelmista tai toiminnasta, joka voi aiheuttaa vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille taikka muille tärkeille eduille
- 8) kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavista kriiseistä;
- 9) kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden turvallisuuteen kohdistuvista uhkista;
- 10) Puolustusvoimien kansainvälisen avun antamisen ja muun kansainvälisen toiminnan turvallisuuteen kohdistuvista uhkista.”¹⁸⁶

Tällaisenaan ilmaistuna ehdotetussa sotilastiedustelulain pykälässä on selvästi nähtävissä elementtejä, joiden voidaan arvioida kiinnittäneen siviilitiedusteluviranomaiseksi kaavailun

¹⁸⁵ Laki puolustusvoimista 551/2007 2 §.; Pykälässä mainitut kaksi muuta tehtävää koskevat Puolustusvoimien osallistumista Euroopan unionin tai johonkin muuhun kansainväliseen kriisinhallinta- ja sotilastehtävään.

¹⁸⁶ Työryhmän mietintö. Puolustusministeriö, 2017. s. 314–315.

Suojelupoliisin kriittisen huomion. Merkittävää ehdotuksessa on ennen kaikkea se, että vaikka kyseessä oli perinteisesti sotilaalliseen toimikenttään keskittyvää sotilastiedustelua koskeva säädös, oli *sotilaallinen toiminta* asetettu vain yhdeksi perusteeksi muiden joukossa. Tämän ratkaisun valossa on aiheellista katsoa, että koska sotilaallisen toiminnan luonnetta ei ollut asetettu yleiseksi kattoehdoksi sotilastiedustelulle, lähestyisi se tiedonhankinnassaan *ulkomaisesta tiedustelutoiminnasta* sekä *valtio- ja yhteiskuntajärjestystä uhkaavasta toiminnasta* Suojelupoliisin lakisääteistä tehtäväkenttää. Niinpä viraston tyytyväisyys onkin ymmärrettävää, kun jatkovalmistelun myötä lopullisessa hallituksen esityksessä sotilastiedustelusta vastaava osuus muotoiltiin seuraavasti:

”Tiedustelumenetelmällä saadaan hankkia tietoa seuraavasta toiminnasta, jos toiminta on luonteeltaan sotilaallista:

- 1) vieraan valtion asevoimien ja niihin rinnastuvien järjestäytyneiden joukkojen toiminta ja toiminnan valmistelu;
 - 2) Suomen maanpuolustukseen kohdistuva tiedustelutoiminta;
 - 3) joukkotuhoukseiden suunnittelu, valmistaminen, levittäminen ja käyttö;
 - 4) vieraan valtion sotatarvikkeiden kehittäminen ja levittäminen;
 - 5) kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaava kriisi;
 - 6) kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden turvallisuutta uhkaava toiminta;
 - 7) Suomen kansainvälisen avun antamisen ja kansainvälisen muun toiminnan turvallisuutta uhkaava toiminta.
- Lisäksi tiedustelumenetelmällä saadaan hankkia tietoa vieraan valtion toiminnasta tai muusta sellaisesta toiminnasta, joka voi vaarantaa Suomen maanpuolustusta tai vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja.”¹⁸⁷

Koska hallituksen esityksessä sotilastiedustelun perusteiksi asetettiin toiminnan *sotilaallinen luonne* tai yhteiskunnan *elintärkeiden toimintojen* vaarantaminen, se vältti tehokkaasti ne mahdolliset siviili- ja sotilastiedustelun päällekkäisyydet, jotka työryhmän mietinnön muotoilulla olisivat mahdollistuneet. Ja kuten Suojelupoliisi lausunnossaan huomauttikin, niin näin kuvatulla tavalla sotilastiedustelun perusteuhkista säätäminen vastasi Puolustusvoimille laissa säädetyt tehtäviä. Tällä on merkitystä jo pelkästään siitä oikeusvaltioperiaatteellisesta näkökulmasta, että koska julkisen vallankäytön tulee perustua lakiin, oli sotilas- ja siviilitiedustelun välisistä rajoista tarpeen säätää heti mahdollisimman selkeästi myöhempien epäselvyyksien välttämiseksi. Huomautettakoon myös, että Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa on kirjattu kokonaisturvallisuuden yleisiin periaatteisiin, että yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kuuluva johtaminen ”perustuu lakisääteisiin tehtäviin ja

¹⁸⁷ HE 203/2017 vp, s. 367.

toimivaltaisen viranomaisen vastuuseen”, muiden turvallisuustoimijoiden tukiessa toimivaltaista vastuuviranomaista. Koska turvallisuusstrategiassa sisäisen turvallisuuden toimintokokonaisuuden kohdalla yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä vastasi sisäministeriö, jonka ohjauksessa toimisi myös lakiehdotusten hyväksymisen myötä siviilitiedustelua harjoittava Suojelupoliisi, oli tiedusteluhaarojen lakisääteisten tehtävien selkeällä rajauksella tämän tutkielman analyttisestä viitekehyksestä katsottuna myös kokonaisturvallisuuden periaatteiden toteutumisen ja selkeän viranomaisvastuun kannalta merkitystä.¹⁸⁸

Yhteenveto Suojelupoliisin lausunnoista valiokunnille

Suojelupoliisin eduskunnalle toimittamissa lausunnoissa esitetyt näkemykset ja perustelut kuvastivat ennen kaikkea turvallisuusvaltion vahvistamiseen ja Suomen oikeusvaltiolliseen luonteeseen kytkeytyviä näkökulmia. Turvallisuusvaltion kehittämisen osalta huomiota kiinnitettiin laajasti muun muassa Suomen heikentyneessä turvallisuusympäristössä esiintyviin valtiollisiin ja ei-valtiollisiin uhkiin ja siten uusien toimivaltuuksien välttämättömyyteen, sekä kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvien toimien yleisyyteen ja itsestään selvinä sekä välttämättömänä pidettävään luonteeseen kansainvälisessä kontekstissa. Suomalaisen oikeusvaltion sekä siihen liittyvien periaatteiden ja velvoitteiden osalta Suojelupoliisi korosti muun muassa uuden lainsäädännön sopivuutta suomalaisiin olosuhteisiin ja laillisuusperiaatteeseen, kattavan laillisuusvalvontajärjestelmän toimintakykyä ja demokraattisia ominaisuuksia sekä perusoikeuksien, ihmisoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden huomioimista. Ja vaikka strategiseen kulttuuriin sekä kokonaisturvallisuuteen liittyvät näkökulmat eivät olleet yhtä hallitsevia, oli niilläkin selvästi havaittavissa oleva merkitys valiokunnille toimitettujen lausuntojen muodostamassa kokonaisuudessa. Strategiseen kulttuuriin liittyvät huomiot ilmensivät ennen kaikkea Suomen asemaa ”pienena valtiona”, joka uusilla toimivaltuuksillaan pyrki yksinomaan varautumaan kansallista turvallisuutta vaarantaviin uhkiin, ei ajaakseen omia etujaan hyökkäyksellisesti muiden valtioiden kustannuksella. Kokonaisturvallisuuden kannalta keskeisessä roolissa olivat tehokkaaseen viranomaisyhteistyöhön ja sen mahdollistaviin edellytyksiin liittyvät huomiot.

¹⁸⁸ Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, 2017. s. 28 & 41.

6. Suojelupoliisin vastineet valiokuntalausuntoihin

Eduskunnan hallintovaliokunta pyysi Suojelupoliisilta vastausta tarkastusvaliokunnan, ulkoasiainvaliokunnan sekä liikenne- ja viestintävaliokunnan antamiin lausuntoihin siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevasta hallituksen esityksestä. Suojelupoliisi oli kevään 2018 aikana antanut kaikille kolmelle valiokunnalle oman lausuntonsa kyseisestä esityksestä. Vastine toimitettiin hallintovaliokunnalle yhdessä muihin asiantuntijalausuntoihin annetun vastineen kanssa, jota käsitellään erikseen seuraavassa pääluvussa.

6.1. Tarkastusvaliokunta

Tarkastusvaliokunta oli lausunnossaan keskittynyt tiedustelutoiminnan valvontaa ja siihen liittyvään lakiesitykseen koskeviin kysymyksiin. Valiokunta piti tärkeänä, että tiedusteluvalvontavalioikuntaa perustettaessa varmistettaisiin riippumattoman valvonnan toimivuus ja uskottavuus, mutta koska arviota henkilöstön määrästä tai siltä vaaditun osaamisesta oli perustamisvaiheessa vaikea arvioida, tulisi arvio tehdä heti kun valiokunnan työskentelystä olisi saatavilla käytännön kokemusta. Koska Suojelupoliisin toimivaltuudet ja resurssit tulisivat lisääntymään siviilitiedustelutoiminnasta säädettäessä, valiokunta piti tarkoituksenmukaisena, että tiedusteluvalvontavalioikunnan toimivaltuudet tulisivat kattamaan koko Suojelupoliisin toiminnan valvonnan. Edelleen valiokunta ehdotti harkittavaksi apulaisvaltuutetun nimittämistä tiedusteluvaltuutetulle tehtävän vaativuuden ja pätevyyden huomioiden. Tiedusteluvalvontavalioikunnan tavoin myös tiedusteluvaltuutetun resurssitarpeet tulisi arvioida uudelleen käytännön kokemusten myötä. Lisäksi se totesi pitävänsä tärkeänä, että tiedustelutoiminnasta esitetään myös julkisia tietoja, mikä sen mukaan ”varmistaisi tiedustelun toteutumisen lakien tarkoittamalla tavalla rajattuna ja poistaisi samalla epäilyjä massavalvonnasta”. Esimerkkeinä julkisesti esitettävistä tiedoista valiokunta esitti erilaisia tilastoja ja tietoja siitä, ”kuinka laajoihin henkilöryhmiin tai data- ja viestimääriin on myönnetty tiedustelulupia”.¹⁸⁹

Vastauksessaan Suojelupoliisi lausui uuden tiedusteluvalvontavalioikunnan toimivuuden varmistamisesta yhtyvän tarkastusvaliokunnan näkemykseen katsoen, että ”parlamentaarisen

¹⁸⁹ Suojelupoliisi: *Suojelupoliisin kommentit eduskunnan tarkastusvaliokunnan, ulkoasiainvaliokunnan ja liikenne- ja viestintävaliokunnan hallituksen esityksestä HE 202/2017 vp antamiin lausuntoihin*. Vastine eduskunnan hallintovaliokunnalle 7.11.2018(g). <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-220764.pdf>. s. 1–2.

valvonnan riittävä resursointi on olennaisen tärkeää valvonnan uskottavuuden takaamiseksi”. Perustettavan valiokunnan toimivaltuuksien laajuuden osalta Suojelupoliisi toi uudelleen esille näkemyksensä siitä, kuinka ”parlamentaarisen valvonnan laajuus ja toteuttamistapa ovat yksin eduskunnan harkittavia asioita”, ja että virasto pitäisi sen toimintaan kohdistuvan parlamentaarisen valvonnan kehittämistä tärkeänä ja tervetulleena eduskunnan lopullisesta ratkaisusta huolimatta. Suojelupoliisi oli myös valiokunnan kanssa samaa mieltä siitä, että tiedusteluvaltuutetun suorittaman laillisuusvalvonnan riittävä resursointi olisi ”olennaisen tärkeää sen uskottavuuden kannalta”.¹⁹⁰

Julkisesti esitettävien tietojen osalta Suojelupoliisi toi esille, että se myös piti julkisten tietojen esittämistä tärkeänä tiedustelun demokraattisen legitimitietin vahvistamiseksi. Virasto ei kuitenkaan ”varauksetta” voinut yhtyä siihen, että valiokunnan esittämien esimerkkien kaltaiset tiedot olisivat ”lähtökohtaisesti tai poikkeuksetta” luonteeltaan julkisia. Suojelupoliisi korosti, että esitettävien tietojen julkisuus tulisi ”jokaisessa tapauksessa erikseen arvioida viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) säättämiä salassapitoperusteita vasten”.¹⁹¹

Suojelupoliisi kiinnitti huomiota siihen, että tiedustelutoiminnan keskeisenä tarkoituksena oli hankkia tietoa Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavasta vieraiden valtioiden toiminnasta. Sellaisia tiedustelutoimintaa kuvaavia tietoja ei viraston mukaan voitaisi katsoa julkisiksi, jotka voisivat ilmaista muille valtioille ”kaiken olennaisen Suomen tiedusteluviranomaisen toimintakyvystä ja siinä olevista mahdollisista puutteista sekä tiedustelutoiminnan suuntautumisesta”. Näin siksi, että vastaavien tietojen julkistamisen avulla muut valtiot pystyisivät välttämään niihin kohdistettavan tiedustelun, mikä ”tekisi tiedustelun tarkoituksen tyhjäksi”. Suojelupoliisi totesi olevan selvää, että ehdotetussa parlamentaarisessa valvonnassa voitaisiin käsitellä ”sellaista salassa pidettävää tiedustelutoiminnan suuntautumista ja laajuutta koskevaa tietoa, jonka esittäminen julkisuuteen ei ole mahdollista”. Toiminnan salassa pidettävän luonteen johdosta Suojelupoliisi korostikin tarkastusvaliokunnan omaakin näkemystä siitä, kuinka parlamentaarinen valvonta olisi ”omiaan lisäämään luottamusta ja turvaamaan toiminnan hyväksyttävyyttä myös kansalaisten näkökulmasta”.¹⁹²

Suojelupoliisin varovaisessa suhtautumisessa julkisesti esitettäviin tietoihin kuvastui sekä turvallisuusvaltion vahvistamista koskevia että suomalaisen oikeusvaltion periaatteisiin kytkeytyviä

¹⁹⁰ Suojelupoliisi, 2018(g): s. 1–2.

¹⁹¹ Suojelupoliisi, 2018(g): s. 2.

¹⁹² Suojelupoliisi, 2018(g): s. 2.

näkökulmia. Kuten Suojelupoliisi oli tuonut esille, oli tiedustelullisten toimivaltuuksien päämääränä vahvistaa Suomen edellytyksiä varautua sen ulkoisen turvallisuusympäristön heikentymisen luomiin uhkiin. Näiden uhkien osalta Suojelupoliisi oli tiedustelulakien eduskuntakäsittelyn aikana nostanut esille valtiollisten toimijoiden mahdollisuudet Suomen kansallisen turvallisuuden heikentämiseen, joten jos vieraiden valtioiden oli mahdollista päästä julkisuuteen annettujen tietojen myötä selville suomalaisen tiedustelutoiminnan kapasiteetista ja painotuksista, olisivat tehokkaasta tiedustelutoiminnasta säättäminen ja Suomen turvallisuusvaltion vahvistaminen epäonnistuneet. Oikeusvaltiollisena elementtinä Suojelupoliisin vastauksessa voidaan nähdä sen esille nostama huomio viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain merkityksestä tietojen julkistamista arvioitaessa; tämä ilmensi sitä, että tiedustelun salaisesta luonteesta huolimatta tässäkin kysymyksessä otettaisiin huomioon perustuslaillinen vaatimus viranomaistoiminnan lakiin perustumisesta.

6.2. Ulkoasiainvaliokunta

Ulkoasiainvaliokunta oli lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että sotilastiedustelulainsäädäntöä koskevassa esityksessä oli tiedustelulle erikseen asetettu vaatimukset suhteellisuudesta, vähimmästä haitasta ja tiedustelun syrjivän kohdentamisen kieltämisestä. Tämän takia se piti tärkeänä, että myös siviilitiedustelua koskevaan lainsäädäntöön sisällytettäisiin samat periaatteet ja niiden toteutumista tulisi seurata aktiivisesti. Valiokunta piti merkittävänä puutteena sitä, ettei siviilitiedustelun kansainvälistä yhteistyötä koskevaan lainkohtaan ollut sisällytetty ihmisoikeuksien huomioimisen velvollisuutta. Tämä teki valiokunnan mukaan ihmisoikeussopimuksiin liittyvien velvoitteiden riittävän soveltamisen arvioinnin mahdottomaksi, erityisesti tietojenvaihdon kohdalla. Valiokunta korosti, että Suomen oli pyrittävä varmistamaan, ettei kukaan voisi yhteistyön tai tietojen luovutuksen takia joutua esimerkiksi kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai mielivaltaisen vapaudenriiston kohteeksi. Kansainvälisen yhteistyön osalta se katsoikin, että lainsäädäntöesitystä tulisi muokata niin, että kansainvälinen tietojenvaihto määriteltäisiin siinä tiedustelumenetelmäksi, koska näin tiedustelumenetelmiä valvovalla tiedusteluvalluutetulla olisi mahdollisuus puuttua lainvastaiseksi katsottavaan tietojenvaihtoon.¹⁹³

Edellä mainitun lisäksi ulkoasiainvaliokunta kiinnitti vielä huomiota tietoliikennetiedustelun toteutustapaan. Kuten se toi esille, hallituksen esityksessä tietoliikennetiedustelun perusratkaisuna

¹⁹³ Suojelupoliisi, 2018(g): s. 3–4.

esityksessä mallissa ”hakuehtojen määrittelyn avulla toteutetaan tietyn tietoliikennekaapelin tai sen osan viestivirran seulonta”. Esityksen mukaan tämä edusti *kohdennettua tietoliikennetiedustelua*, koska ”laajasta viestivirrasta seulottaisiin koneellisin menetelmin valtaosa pois”, itse viranomaisten tarkasteluun päätyvän, hakuehdot täyttävän osuuden jäädessä pieneksi. Valiokunta kuitenkin huomautti, että saamiensa selvitysten mukaan tällaisesta ratkaisusta käytettiin englanniksi vakiintunutta termiä *mass surveillance* ja ruotsiksi *massövervakning*, koska tiedusteluviranomaiset pääsivät hakuehtojen määrittelyn kautta yleisesti käsiksi viestivirtaan.¹⁹⁴

Tietoliikennetiedustelussa käytettävien menetelmien terminologinen merkitys juontaa tässä yhteydessä siihen, että vaikka ”massavalvonnalle” ei ole yhtä vakiintunutta määritelmää, sillä yleisesti ottaen viitataan suurten ihmismäärien systemaattiseen valvontaan, jossa tiedusteluviranomaiset keräävät ja käsittelevät massiivisia määriä viestintään liittyvää tietoa. Kuten esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätöksistä käy ilmi, on viranomaisilla mahdollisuudet laaja-alaiseenkin tiedonhankintaan niin, että se katsotaan välttämättömäksi ja oikeutetuksi. Sen sijaan sellaista kohdentamatonta, erittelemätöntä ja ilman konkreettiseen epäilyyn perustuvaa laajamittaista tiedonkeruuta, jossa lähes kenen tahansa tietoja voi päätyä tiedusteluviranomaisten käsittelyyn, on kansainvälisesti pidetty ihmisoikeuksien ja demokratian toteutumisen vastaisena.¹⁹⁵ Ulkoasianvaliokunta totesikin lausunnossaan, että oli ”osin semanttinen kysymys, puhutaanko hallituksen esityksen mukaisesti kohdennetusta valvonnasta vai julkisessa keskustelussa esillä olleesta massavalvonnasta”¹⁹⁶.

Vastauksessaan edellä mainittuihin ulkoasianvaliokunnan huomioihin Suojelupoliisi toi ilmi, että sotilastiedustelulainsäädäntöön oli ollut tarpeen säätää erikseen tiedustelutoimintaan sovellettavista yleisistä periaatteista, koska Puolustusvoimilla ei ollut erillistä yleistä toimivaltuuslakia, jota olisi sovellettu kaikkeen sen toimintaan. Sen sijaan kaikkeen poliisitoimintaan ja säädettäväksi ehdotettuun Suojelupoliisin tiedustelutoimintaan sovellettaisiin poliisilakia, johon oli kirjattu sekä edellä mainittujen periaatteiden että perus- ja ihmisoikeuksien huomioimiseen liittyvät velvoitteet.¹⁹⁷

¹⁹⁴ Suojelupoliisi, 2018(g): s. 5.

¹⁹⁵ Mikkonen Riikka: *Tiedustelulaki: Kohti massavalvontaa?* Julkaistu Electronic Frontier Finland ry:n verkkosivuilla 28.8.2017. <https://effi.org/blog-2017-08-28-Riikka-Mikkonen/>. Viimeksi vierailtu 4.3.2020.

¹⁹⁶ *UaVL 5/2018 vp – HE 202/2017 vp*. Ulkoasiainvaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevasta lainsäädännöstä. Helsinki, 31.5.2018. s. 5.

¹⁹⁷ Suojelupoliisi, 2018(g): s. 3.

Tietojenvaihdon osalta Suojelupoliisi totesi, ettei siviilitiedustelun kansainvälistä yhteistyötä koskevassa lainkohdassa ”säädetäisi henkilötietojen luovuttamisesta tai sen edellytyksistä eikä sitä sovellettaisi kyseisenlaisten tietojen luovuttamiseen”; henkilötietojen luovuttamisesta säädettiin jo erillisessä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetusta laissa, joka sisälsi myös Suojelupoliisin kansainväliseen tietojenvaihtoon sovellettavat säädökset. Niinpä luovutettavat tiedot koskisivat henkilötietojen sijaan turvallisuusympäristön kehittymisen kaltaisia tietoja, joiden luovuttamisesta ei ”edes periaatteessa” voisi kenellekään seurata kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisoikeuksien vastaisen kohtelun vaaraa. Poliisilakiin jo kirjatuista velvoitteista johtuen Suojelupoliisi ei myöskään pitänyt tarpeellisena lisätä tiedonvaihtoa koskevaan pykälään erillistä vaatimusta ihmisoikeuksien huomioimisesta.¹⁹⁸

Suojelupoliisi myös korosti vastauksessaan sitä, ettei siviilitiedustelua koskevan lakiesityksen tarkoituksena ollut säännellä kansainväliseen yhteistyöhön tai mihinkään muuhunkaan tiedustelutoimintaan kohdistettavaa valvontaa, vaan se tapahtuisi hallituksen esitysten mukaisesti omalla laillaan. Tiedustelutoimintaa valvovan lain mukaan siviilitiedustelun lainmukaisuutta valvoisi tiedusteluvaltuutettu, jonka suorittaman valvonnan alaisena olisivat myös kansainvälinen yhteistyö ja siihen kytkeytyvä tiedonvaihto. Lisäksi Suojelupoliisi toi ilmi, että tiedustelutoiminnan valvontaa koskevassa lakiesityksessä oli huomioitu kansainvälisen yhteistyön valvonta muun muassa niin, että tiedusteluvaltuutetulla olisi pääsy tiedusteluviranomaisten ”kansainväliseen yhteistyöhön liittyvään erityissuojattavaan aineistoon”, sekä valtuudet keskeyttää tai lopettaa tiedustelumenetelmän käyttö myös kansainvälisen yhteistyön osalta.¹⁹⁹

Massavalvontaa koskevien huomioiden osalta Suojelupoliisi totesi, ”ettei se voinut yhtyä ulkoasiainvaliokunnan terminologiaa koskevaan huomioon”, vaan esitti käsityksensä, että tietoliikennekeskustelussa käytettiin kansalaiskeskustelussa ”lukuisia eri termejä, joiden lienee katsottava pääasiassa heijastelevan käyttäjiensä omia taustaintressejä”. Tässä yhteydessä se korosti sitä, kuinka ”tietoliikennetiedustelua koskevien lainsäädäntöjen riippumatonta arviointia harjoittava Euroopan ihmisoikeustuomioistuin” oli käyttänyt termejä *strategic interception* ja *bulk interception* sellaisten ratkaisujen yhteydessä, jossa se oli katsonut ”arvioinnin kohteena olleen tietoliikennetiedustelun kohdistamiseltaan suhteelliseksi keinoksi hankkia tietoja vakavista uhkista”. Näihin ratkaisuihin kuului jo aiemmissa yhteyksissä esille nostettu *Centrum för Rättvisa v. Ruotsi*,

¹⁹⁸ Suojelupoliisi, 2018(g): s. 3–5.

¹⁹⁹ Suojelupoliisi, 2018(g): s. 4.

jossa arvioinnin kohteena ollut Ruotsin tietoliikennetiedustelulainsäädäntö vertautui Suojelupoliisin mukaan ”hyvin läheisesti” Suomessa ehdotettuihin ratkaisuihin.²⁰⁰

Suojelupoliisi huomautti, etteivät viranomaiset pääsisi lakiesityksen tietoliikennetiedustelussa ”ulkoasiainvaliokunnan mainitsemalla tavalla yleisesti käsiksi tietovirtaan”, ja jokaisessa tietoliikennetiedustelua koskevassa tuomioistuimen päätöksessä ”edellyttäisiin mainittavan ja erikseen perusteltavan se viestintäverkon osa, jossa liikkuvaan tietoliikenteeseen tietoliikennetiedustelun hakuetoja saadaan verrata”. Tiedusteluviranomaisen yleisen tai muuten tietoliikenteeseen laajemman pääsyn estämisen varmistamiseksi tietoliikenteen luovuttajana toimisi tiedusteluviranomaisesta riippumaton ulkoinen taho. Lisäksi Suojelupoliisi nosti esille sen, että muista maista poiketen Suomen ehdotetussa sääntelymallissa luottamuksellisen viestin sisältöön kohdistettavien hakuetojen käyttö olisi kiellettyä. Lopuksi se vielä huomautti siitä, kuinka liikenne- ja viestintävaliokunta oli hallintovaliokunnalle antamassaan lausunnossa katsonut tietoliikennetiedustelusta säätämisen välttämättömäksi, sekä pitänyt lakiesityksessä esitettyjen teknisten toimivaltuuksien käyttöedellytyksiä ”varsin tarkkarajaisesti” säädettyinä.²⁰¹

Niin ulkoasiainvaliokunnan huomiot kuin Suojelupoliisin niihin antamat vastaukset olivat luonteeltaan perus- ja ihmisoikeuksiin sekä yksityisyyden suojaan liittyviä. Vastauksissaan Suojelupoliisi painotti, että ulkoasiainvaliokunnan huomion kohteina olleet erilaiset velvoitteet olivat jo tavalla tai toisella säädettyjä olemassa oleviin lakeihin, ja kuinka kyseisiä säädöksiä tulnaisiin noudattamaan myös tiedustelulainsäädännössä. Tiedustelutoimintaan kohdistuvasta valvonnasta säädettäisiin erillisellä lailla, jota koskevassa esityksessä oli Suojelupoliisin mukaan jo otettu huomioon valiokunnan kansainväliseen yhteistyöhön liittyvät huolenaiheet. Nämä kaikki alleviivasivat Suomen oikeusvaltiollista luonnetta, koska myös tiedustelutoiminnan osalta viranomaisten toimet perustuisivat selvästi lainsäädännön asettamiin rajoihin, ja lainvastaisen toiminnan kohdalla tiedusteluvaltuutetulla olisi mahdollisuudet puuttua asiaan. Massavalvonnan osalta virasto vetosi EIT:n tekemiin ratkaisuihin, jotka erityisesti Ruotsiin liittyvän esimerkin avulla korostivat sitä, että Suomessa ehdotettu tiedustelulainsäädäntö paitsi noudatti perustuslaillisia velvoitteita ja periaatteita, niin se myös olisi yhteensopiva Suomea koskevien kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden kanssa. Lisäksi tuomioistuimen merkityksen korostaminen toi esille sitä, ettei suomalaisilla tiedusteluviranomaisilla olisi mahdollisuutta soveltaa tietoliikennetiedustelussa laajempaa otetta kuin sille olisi riippumattomassa tuomioistuimessa sallittu.

²⁰⁰ Suojelupoliisi, 2018(g): s. 5.

²⁰¹ Suojelupoliisi, 2018(g): s. 5–6.

6.3. Liikenne- ja viestintävaliokunta

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, kuinka sen mukaan siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa lakiesityksissä oli omaksuttu lähtökohtana se, että viestien automaattisesti tapahtuva läpikäyminen loukkaisi vähemmän viestinnän luottamuksellisuutta, ja kuinka viestien tietojen läpikäymisessä olisi viestinnän luottamuksellisuus merkityksellistä vasta kun se tapahtuu ihmisten toimesta manuaalisesti. Valiokunta ei pitänyt tätä lähtökohtaa nykypäivän kontekstissa täysin perusteltuna, koska ”viestien seulonnassa käytetty keinoäly kehittyi kaiken aikaa”. Tämä voisi valiokunnan mukaan lähitulevaisuudessa mahdollistaa sen, että ”automaattisella viestien seulonnalla ja analyysillä voidaan saada viestiliikenteestä ja välitystiedoista selville jopa enemmän kuin manuaalisella ihmisen toteuttamalla käsittelyllä”.²⁰²

Valiokunta korosti lausunnossaan sitä, kuinka tiedustelusta vastaavien viranomaisten tulisi kiinnittää toiminnassaan erityistä huomiota ”toimenpiteiden kohdentamiseen ja mm. käytettävien hakutermin rajaamiseen”. Tuomioistuimelle osoitettujen hakemusten ja siltä saatujen päätösten piti sen mukaan olla siinä määrin täsmällisiä, ettei niihin jäisi toteutusvaiheessa tulkinnan varaa. Viranomaistehtävien ja niihin liittyvän harkinnan tuli valiokunnan mukaan säilyä ”yksinomaan viranomaisilla”, ja sääntelyn tuli olla yrityksiltä edellytettävien toimien osalta riittävän yksiselitteistä. Valvontajärjestelmistä tuli ”luoda uskottava riittävien resurssien ja osaamisen kautta”, ja tiedustelussa käytettävien järjestelmien tuli hyödyntää ”kattavia lokimenettelyjä” käytettyjen tiedustelumenetelmien osalta. Lisäksi vielä tässä yhteydessä valiokunta korosti yleisesti ”korkean tietoturvallisuuden tason tarvetta tietoliikennetiedustelussa ja tiedusteluviranomaisten korkean teknisen osaamisen tarvetta”.²⁰³

Suojelupoliisin omien lausuntojen kannalta huomionarvoista oli, että myös liikenne- ja viestintävaliokunta ehdotti hallintovaliokunnalle viranomaistiedonluovutuksen edellytyskynnyksen madaltamista välttämättömästä tarpeellisuuteen. Perusteluna se käytti Liikenne- ja viestintävirasto Traficomien alaisen Kyberturvallisuuskeskuksen tehtävien merkitystä *yhteiskunnan kokonaisturvallisuudelle*. Kuten edellisessä kappaleessa on tuotu ilmi, kokonaisturvallisuuteen kytkeytyvät perustelut olivat myös Suojelupoliisille tuttuja, ja virasto totesikin tässä yhteydessä ehdottaneensa itse samaa hallintovaliokunnalle antamassaan lausunnossa.²⁰⁴

²⁰² Suojelupoliisi, 2018(g): s. 6.

²⁰³ Suojelupoliisi, 2018(g): s. 6–7.

²⁰⁴ Suojelupoliisi, 2018(g): s. 7.

Hallituksen esityksessä uuteen poliisilain 5 a lukuun sisältyi pykälä, jonka mukaan:

” Suojelupoliisin palveluksessa olevalla virkamiehellä on oikeus siviilitiedustelussa sijoittaa telekuunteluun, tietojen hankkimiseen telekuuntelun sijasta, televalvontaan, tekniseen kuunteluun, tekniseen katseluun, tekniseen seurantaan ja tekniseen laitetarkkailuun käytettävä laite, menetelmä tai ohjelmisto toimenpiteen kohteena olevaan esineeseen, aineeseen, omaisuuteen, tilaan tai muuhun paikkaan tai tietojärjestelmään, jos mainitun tiedustelumenetelmän käytön toteuttaminen sitä edellyttää. Suojelupoliisin palveluksessa olevalla virkamiehellä on tällöin oikeus laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamiseksi, käyttöön ottamiseksi ja poistamiseksi salaa mennä edellä mainittuihin kohteisiin tai tietojärjestelmään ja kiertää, purkaa tai muulla vastaavalla tavalla tilapäisesti ohittaa kohteen tai tietojärjestelmän suojaus tai haitata sitä.”²⁰⁵

Tähän viitaten valiokunta toi lausunnossaan ilmi, että sen kuulemat asiantuntijat olivat nostaneet esille, ettei tiedusteluviranomaisilla tulisi olla ”itsenäistä ja salaista pääsyä teleyrityksen laittiloihin tietoliikennetiedustelun toteuttamisessa”. Valiokunta totesi näkevänsä säännöksen tarpeellisuuden, mutta koska ”ulkopuolisen salaa asentamat laitteet ja ohjelmistot voivat aiheuttaa vakavia ongelmia palvelujen toiminnan ja tietoturvallisuuden kannalta”, se ehdotti, että kyseistä toimivaltaisuutta rajoitettaisiin välttämättömyysvaatimuksella.²⁰⁶

Niin ikään valiokunta huomautti, että asiantuntijalausunnoissa oli kiinnitetty huomiota siihen, että lakiesityksessä tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetut *perustelut* tiedonsiirtäjän tiedonantovelvollisuutta koskien eivät vastanneet itse säännöksen sanamuotoa eivätkä sotilastiedustelusta annetun esityksen vastaavan säännöksen perusteluja. Valiokunta katsoi kyseisen tiedonantovelvollisuuden merkityksen tiedustelutoimenpiteiden kohdentamisen vuoksi keskeiseksi, joten se ehdotti, että hallintovaliokunta mietinnössään täsmentäisi kyseistä säännöstä ja tekisi siitä yhtenäisen sotilastiedustelusta annetun lakiehdotuksen kanssa.²⁰⁷

Edellä mainittujen huomioiden lisäksi liikenne- ja viestintävaliokunta totesi lausunnossaan kannustavansa ”sekä tiedusteluviranomaisia että tiedusteluvaltuutettua julkaisemaan tiedustelutoiminnan luonteen ja tavoitteiden mahdollistamissa rajoissa tietoja toteutetuista tietoliikennetiedustelun toimenpiteistä ja niiden määristä”. Valiokunta katsoi, että tiedustelutoimintaa koskevien tietojen avoimuus voisi edistää ”järjestelmää kohtaan tunnettavaa luottamusta”.²⁰⁸

²⁰⁵ HE 202/2017 vp, s. 293.

²⁰⁶ Suojelupoliisi, 2018(g): s. 7.

²⁰⁷ Suojelupoliisi, 2018(g): s. 8.

²⁰⁸ Suojelupoliisi, 2018(g): s. 8.

Viestinnän automaattisesta seulonnasta annettuun huomioon Suojelupoliisi vastasi, että lakiesityksissä ei ollut omaksuttu valiokunnan kuvaaman kaltaista lähtökohtaa, vaan ehdotetusta tietoliikennetiedustelua siviilitiedustelussa koskevassa laissa ja sen perusteluissa päinvastoin tuotiin ilmi ”miksi viestinnän automaattinen käsittely jo sellaisenaan merkitsee varsin syvälleikäyvä puuttumista viestintäsalaisuuden suojaan”. Suojelupoliisin mukaan tästä syystä automaattiselle käsittelylle oli lakiesityksessä asetettu ”ankarat edellytykset”, kuten sen ”välttämättömyys eli viimesijaisuus”, jonka lisäksi käsittelyn tulisi ”perustua tuomioistuimen lupaan, josta olisi käytävä ilmi automaattisessa käsittelyssä käytettävät hakuehdot”. Suojelupoliisi korostikin, että lakiesityksissä oli omaksuttu eräänlaiseksi lähtökohdaksi se, että ”automaattinen hakuehtoperusteinen vertailu yleensä merkitsee vähäisempää puuttumista *sivullisen* viestinnän luottamuksellisuuteen”. Viraston näkemyksen mukaan oli ”voimakkaat perusteet” katsoa, että ”automatisoitu tietohaku, joka lopullisesti ja peruuttamattomasti karsii pois tiedustelun kohdeuhkaan liittymättömän aineiston ihmissilmän sitä lainkaan näkemättä”, sisälsi vähäisemmän poiskarsittuun viestintään kohdistuvan puuttumisen kuin virkamiehen samassa tarkoituksessa tekemä fyysinen läpikäynti.²⁰⁹

Suojelupoliisi yhtyi ”varauksetta” niihin valiokunnan huomioihin, joita se oli antanut muun muassa tuomioistuinten hakemusten ja päätösten täsmällisyydestä, valvontajärjestelmän uskottavuudesta sekä korkean tietoturvallisuuden ja teknisen osaamisen tarpeesta. Laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamisesta Suojelupoliisi kiinnitti huomiota siihen, että säännöksen soveltamisen tarve tulisi ”vain harvoin kyseeseen”. Virasto ei kuitenkaan vastauksensa mukaan nähnyt ”mitään asiallista estettä” kyseisen toimivaltuuden rajaamiseksi ehdotetulla välttämättömyysvaatimuksella; tässä kohtaa huomautettakoon, että kyseistä rajausta ei ole lopullisessa laissa toteutettu. Suojelupoliisi yhtyi valiokunnan näkemykseen siitä, että tiedonsiirtäjän tiedonantovelvollisuutta koskevan säädöksen perustelut tulisi saattaa siviili- ja sotilastiedustelujen osalta yhteneväiseksi. Julkisuuteen esitettävien tietojen osalta Suojelupoliisi yhtyi valiokunnan näkemykseen viitaten kuitenkin niihin huomioihin, jotka se oli jo edellä antanut tarkastusvaliokunnan osalta samasta asiasta.²¹⁰

Vastauksessaan Suojelupoliisi yhtyi lähes kaikkiin valiokunnan esittämiin huomioihin. Merkittävän poikkeuksen tästä kuitenkin muodostivat siviili- ja sotilastiedustelun automaattisesta seulonnasta annetut kommentit. Niiden yhteydessä Suojelupoliisi kiinnitti vastauksessaan huomiota siihen, että

²⁰⁹ Suojelupoliisi, 2018(g): s. 6.

²¹⁰ Suojelupoliisi, 2018(g): s. 7–8.; Poliisilaki 872/2011 5 a: 16 §.

lakiesityksissä oltiin sekä tiedostettu että toisaalta myös huomioitu toiminnan syvällekäypä puuttuminen viestintäsalaisuuden suojaan. Koska Suojelupoliisi toi ilmi, että valituista ratkaisuksista oli katsottu aiheutuvan mahdollisimman vähäinen puuttuminen sivullisten henkilöiden viestinnän luottamuksellisuuteen, sen vastauksessa kuvastui oikeusvaltion periaatteiden mukainen perusoikeuksien huomioon ottaminen. Niin ikään valiokunnan huomioihin yhtymisen kuvasti sitä, että Suojelupoliisin vastauksessa näkyi valiokunnan kanssa jaettu tavoite toiminnan tiukasti lakiin perustuvan luonteen ja sen osakseen saaman luottamuksen vahvistamiseksi. Valiokunnan ja Suojelupoliisin yhteinen intressi viranomaistietojenluovutuksen edellytyskynnyksen laskemiseksi puolestaan kuvasti niitä viranomaiskentän yleiseen toimintakykyyn ja kokonaisturvallisuuteen liittyviä näkökulmia, jotka olivat olleet Suojelupoliisin lausunnoissa esillä jo aiemmin.

Yhteenveto Suojelupoliisin vastineista valiokuntalausuntoihin

Koska vastineissaan Suojelupoliisi vastasi valiokuntien esille nostamiin huomioihin, sen vastauksissa esiintyneet painotukset määräytyivät virastosta riippumattomalla tavalla. Valiokuntien tekemien huomioiden seurauksena Suojelupoliisin vastauksissa korostuivat lähes yksinomaan oikeusvaltiollisiin periaatteisiin kytkeytyvät tekijät. Niinpä niissä alleviivattiin jo Suojelupoliisin omissa lausunnoissaan esille tuomia huomioita muun muassa viranomaisten toiminnan lakiin ja sen asettamiin rajoihin perustumisesta sekä esitetyn lainsäädännön perusoikeuksia ja kansainvälisiä velvoitteita huomioivaan luonteeseen. Lisäksi turvallisuusvaltion vahvistumiseen liittyvä näkökulma nousi Suojelupoliisin toimesta esille tiedustelutoiminnasta julkisesti esitettäviä tietoja koskevan kysymyksen yhteydessä.

7. Suojelupoliisin vastine asiantuntijalausuntoihin

Suojelupoliisin lisäksi siviilitiedustelua koskevasta lainsäädännöstä oli pyydetty asiantuntijalausuntoa myös monilta muilta tahoilta. Näihin lukeutui valtiollisia toimijoita, järjestöjä, tietoliikennealan kaupallisia yrityksiä sekä kaksi yksityishenkilöä. Asiantuntijoiden monilukuisuuden vuoksi myös niiden esille nostamat huomiot muodostivat määrällisesti niin ison joukon, ettei niitä kaikkia ole ollut mahdollista käsitellä kattavasti tämän tutkielman mittakaavan asettamissa rajoissa. Niinpä niiden osalta välttämätön rajaaminen toteutettiin niin, että käsiteltäväksi otettiin kolme suurta *asiakokonaisuutta*, jotka keräsivät huomioita eri asiantuntijatahoilta. Nämä kokonaisuudet koskivat ns. *palomuuripykälää*, tiedustelumenetelmien *käyttöedellytyksiä* sekä *tietoliikennetiedustelusta ilmoittamista sen kohteelle*. Näistä ensimmäinen keräsi huomioita määrällisesti eniten eri tahoilta. Kahden jälkimmäisen kohdalla tehtiin se ratkaisu, että vaikka kysymykset tiedonsiirtäjän avustamisvelvollisuudesta ja teleoperaattorin viranomaisen avustamiseen liittyvästä kustannusjärjestelmästä keräsivät kumpikin osakseen yhden toimijan enemmän, tähän tutkielmaan valikoituneiden kysymysten katsottiin aineistoa läpikäytäessä tarjoavan Suojelupoliisin taholta laajemmat vastaukset analyysin kohteeksi.

7.1. ”Palomuuripykälä”

Hallituksen esityksessä poliisilakiin lisättävän uuden luvun 44 §:ssä säädettäisiin ”niin sanotusta palomuurista”, eli tarkemmin siviilitiedustelussa saadun tiedon luovuttamisesta rikostorjuntaan. Esityksen mukaan tiedustelutoimivaltuuksien avulla saatuja tietoja ei ”lähtökohtaisesti saisi käyttää muuhun tarkoitukseen kuin kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi”, mutta tähän olisi poikkeuksia. Pykälän mukaan Suojelupoliisin oli ”ilman aiheetonta viivytystä” ilmoitettava Keskusrikospoliisille, jos tiedustelumenetelmän käytön aikana tulisi syyksi olettaa, että oli tapahtunut ”sellainen rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta”. Samoin tuli viipymättä ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle, jos tiedustelumenetelmän aikana selviäisi, että ”hankkeilla on sellainen rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta, ja rikos on vielä estettävissä”. Suojelupoliisi sen sijaan saa ilmoittaa tiedustelumenetelmän aikana ilmenneestä rikoksesta KRP:lle, jos rikoksen ankarin säädetty rangaistus oli vähintään kolme vuotta vankeutta, ja ”toimivaltaiselle viranomaiselle” sellaisen rikoksen estämiseksi, jonka säädetty ankarin rangaistus oli vähintään kaksi vuotta vankeutta.²¹¹

²¹¹ HE 202/2017 vp, s. 214 & 302.

Edelleen pykälässä säädettäisiin, että ilmoitusta saisi Suojelupoliisin päätöksellä “siirtää enintään vuodeksi kerrallaan, jos se on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi tai hengen ja terveyden suojaamiseksi”. Lisäksi pykälän mukaan tiedustelumenetelmällä saatua tietoa saa *aina* luovuttaa “syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi sekä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi”.²¹²

Tämä ns. palomuuripykälä oli kiinnittänyt määrällisesti useimman asiantuntijatahon huomion. Siitä annetuista huomioista Helsingin poliisilaitoksen, KRP:n ja Poliisihallituksen kommentteissa on nähtävissä huoli (poliisi)viranomaisten velvollisuuksien hoidon kannalta olennaisen tiedon jakamisesta. Helsingin poliisilaitos oli lausunnossaan tiedustellut, että soveltuiko säännös myös tilanteeseen, jossa esitutkintaviranomainen esitutkinnan aloitettuaan pyytäisi Suojelupoliisilta lisätietoa asiasta, ja koskiko säännös vain poliisilain uudessa luvussa ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetussa laissa ilmoitetuilla menetelmillä saatuja tietoja. Poliisilaitos kysyi myös, että salliko palomuurisäännös sellaisten tietojen luovuttamisen, jotka koskivat poliisin työturvallisuutta. Lisäksi se esitti näkemyksensä, ettei säännös näyttänyt sallivan “kovin hyvin” sellaisten tietojen luovuttamista, jotka koskivat suojeltaviin kohteisiin liittyvien uhka-arvioiden tekemiseen tai erilaisia “yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavia väenkokootumisia, jotka ovat monesti erilaisten äärijärjestöjen liikkeellepanemia”. Asiallisesti samaan huomioon kytkeytyi Poliisihallituksen kommentti siitä, että “tietojohtoisuuteen perustuvan toiminnan kannalta oli tärkeää päästä puuttumaan asioihin niin varhaisessa vaiheessa kuin mahdollista”. Tässä yhteydessä se käytti esimerkkinä, mahdollisesti Turun elokuun 2017 tapahtumiin viitaten, tilannetta, jossa saataisiin tieto, että “henkilö on puukon kanssa menossa torille uhkailemaan henkilöitä”; Poliisihallitus katsoi, että koska teko täytti “mahdollisesti vain laittoman uhkauksen”, se ei kuuluisi pakollisesti tai edes sallitusti ilmoitettavien rikosten alaan, vaikka potentiaalisen vaaran vuoksi tieto tarvittaisiin viipymättä.²¹³

Helsingin poliisilaitoksen kommentteihin Suojelupoliisi vastasi, ettei se nähnyt palomuuripykälän muodostavan estettä lisätietojen tiedusteluun, mutta huomautti, että vastauksen tulisi tapahtua pykälän määräämissä puitteissa, jos siinä käytettäisiin tiedustelumenetelmällä saatua tietoa.

²¹² HE 202/2017 vp, s. 302.

²¹³ Suojelupoliisi: *Suojelupoliisin vastine asiantuntijalausuntoihin. Hallituksen esitys siviilitiedustelua koskevaiksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp)*. Vastine eduskunnan hallintovaliokunnalle 7.11.2018(h). <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-220763.pdf>. s. 13–15 & 19.

Suojelupoliisi ei vastauksensa mukaan voinut antaa esimerkiksi rikoksen selvittämistä edistävää tietoa rikoksista, joiden säädetyt ankarimmat rangaistukset alittaisivat palomuuripykälän alarajan. Palomuuripykälää sovellettaisiin ainoastaan tiedustelumenetelmillä saataviin tietoihin, mutta muilla keinoilla hankittujen tietojen luovuttamisessa toimittaisiin olemassa olleen lainsäädännön mukaan. Suojelupoliisi myös korosti, että se säilyisi ”lakiesityksen toteutuessakin poliisiyksikkönä”, joten sen olisi mahdollista ”tallentaa työturvallisuustietoja yhteiskäytössä olevaan tietojärjestelmään” muiden poliisiyksiköiden henkilöstön suojaamiseksi edellyttäen, ”ettei tietojen tallentamisessa ole kyse konkreettisen ja yksilöidyn rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi tapahtuvasta tiedon luovuttamisesta”.²¹⁴

Niin ikään uhka-arvioihin ja poliisilaitoksen mainitsemiin väenkokoontumisiin liittyvän tiedon jakaminen olisi mahdollista poliisilain uuteen 5 a lukuun säädettävän 55 §:n nojalla, jonka mukaan Suojelupoliisiin sallittiin luovuttaa tietoja ”muille viranomaisille ja yhteisöille salassapitosäännösten estämättä, jos tietojen luovuttaminen on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi”. Tässä yhteydessä Suojelupoliisi nostikin esille, kuinka se oli itse tuonut omassa lausunnossaan hallintovaliokunnalle esille näkemyksen, että viranomaistietojenluovutuksen edellytyskynnys tulisi laskea välttämättömyydestä tarpeelliseksi. Uhka-arviointien osalta virasto korosti, että koska palomuuripykälällä säädeltäisiin ainoastaan yksittäisen henkilön yksittäiseen konkreettiseen rikokseen liittyviä tietoja, se ei vaikuttanut uhka-arvioinneissa käytettävien tietojen luovuttamiseen. Lisäksi esimerkiksi juuri edellä mainittuihin kokoontumisiin liittyvän tiedon jakamisesta säädettiin Suojelupoliisiin huomion mukaan myös henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa.²¹⁵

Poliisin työturvallisuuteen ja uhka-arviointeihin liittyvien tietojen yhteydessä Suojelupoliisi nosti vastauksessaan esille, kuinka viraston ”oikeutta käyttää poliisin tietojärjestelmiä ja tallentaa tietoa niihin” oli kyseenalaistettu tuolloin meneillään olevan poliisin henkilötietolainsäädännön kokonaisuudistusta tehtäessä. Suojelupoliisi kiinnittikin huomiota siihen, että viraston yhteisjärjestelmiä koskevien käyttöoikeuksien rajoittamisella voisi olla viranomaisyhteistyön kannalta vakavia seurauksia.²¹⁶

²¹⁴ Suojelupoliisi 2018(h): s. 13–14.

²¹⁵ Suojelupoliisi, 2018(h): s. 15.

²¹⁶ Suojelupoliisi, 2018(h): s. 14–15.

Poliisihallituksen esittämään hypoteettiseen esimerkkiin Suojelupoliisi vastasi, että jos virasto saisi tiedon torille puukon kanssa menevästä henkilöstä, olisi ajatus siitä, että teräseen ainoa tarkoitus oli vain uhkailla ihmisiä ”puhtaan teoreettinen”. Tilannetta käsiteltäisiin Suojelupoliisin vastauksen mukaan törkeän väkivaltarikoksen estämisenä, johon palomuuripykälä ”selkeän sanamuotonsa mukaisesti liittyy pakottavan ja poikkeuksettoman ilmoittamisvelvollisuuden”. Suojelupoliisi myös toi esille, että kyseinen ilmoitus olisi ehdotetun pykälän mukaisesti tehtävä ”viipymättä”.²¹⁷

Helsingin poliisilaitos, Poliisihallitus ja KRP olivat kaikki kiinnittäneet huomiota siihen, kuinka palomuuripykälän mukaisesti Suojelupoliisin päällikkö saattoi päätöksellään lykätä rikoksen ilmoittamista enintään vuodeksi kerrallaan. Erityisesti huomiota kiinnitettiin siihen, että Suojelupoliisin päällikkö tekisi päätöksen itsenäisesti ilman keskustelua tuomioistuimen tai KRP:n edustajan kanssa. Helsingin poliisilaitos kiinnitti huomiota siihen, ettei lykkäyskertojen määrää ollut laissa rajoitettu, ja kuinka vuoden määräaika saattoi tehdä ilmoituksen merkityksettömäksi, koska siinä ajassa “todistusaineisto on ehditty hävittää ja rikoksen selvittämisen edellytykset ratkaisevasti heikentyneet”. Lisäksi Poliisihallitus katsoi, ettei pykälässä mainittu “kansallinen turvallisuus” ollut sen näkemyksen mukaan “ympäripyöreänä riittävän tarkkarajainen siirtämisen peruste”. Niinpä se ehdottikin, että kyseinen edellytys lykkäykselle tulisi poistaa, ja vaihtaa sen tilalle “jos ilmoittamisesta aiheutuisi vakavaa vahinkoa Suomen diplomaattisille suhteille tai muille elintärkeille eduille”.²¹⁸

Tässä asiassa Suojelupoliisi korosti, että lykkäyksen kynnyksen oli esityksessä määritelty välttämättömyydeksi, eli ”korkeimmalle mahdolliselle lainsäädännön tuntemalle tasolle”. Lykkäys voitaisiin tehdä vain, kun se olisi välttämätöntä ”kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi”. Nämä edellytykset siis tarkoittivat, ettei lykkäämispäätöksen tekeminen perustuisi viraston päällikön vapaaseen harkintaan, vaan laissa säädettyihin tiukkoihin ehtoihin. Suojelupoliisilla olisi myös velvollisuus ilmoittaa päätöksestä mahdollisimman pian tiedusteluvaltuutetulle, joka riippumattoman ja ulkopuolisena laillisuusvalvojana voisi varmistaa edellä kuvattujen edellytysten täyttymisen.²¹⁹

Lykkäysajan aikaan saamaan rikoksen selvittämisen edellytysten heikkenemisen osalta Suojelupoliisi totesi, että tämä koskisi lähinnä ”verekseltään tai ainakin tuoreeltaan” havaittuja rikoksia. Yhtä

²¹⁷ Suojelupoliisi, 2018(h): s. 20.

²¹⁸ Suojelupoliisi, 2018(h): s. 15, 17 & 19.

²¹⁹ Suojelupoliisi, 2018(h): 15–16.

mahdollista viraston mukaan kuitenkin oli, että havaittu rikos olisi tapahtunut joko Suomen rajojen ulkopuolella tai kauan sitten. Vaikka myös vastaavissa tapauksissa palomuuripykälän rajoissa olevat rikokset tulisi ilmoittaa Keskusrikospoliisille, Suojelupoliisi huomautti, ettei tällaisessa tilanteessa lykkäämispäätöksellä olisi ”asiallista vaikutusta mahdollisuuksiin selvittää rikos” rikospaikalta kerättävän näytön jo hävittyä tai sen olevan suomalaisen viranomaisen ulottumattomissa. Suojelupoliisi myös nosti esille, ettei lykkäyspäätöstä olisi mahdollista tehdä yhdessä KRP:n kanssa, koska jälkimmäiselle kuului lain nojalla velvollisuus aloittaa aina esitutkinta, ellei kyse ollut sakkorikoksesta, kokonaisuutena arvioituna ilmeisen vähäisestä tapauksesta tai jos asianomistajalla ei ollut vaatimuksia asian osalta. Koska palomuuripykälä kieltäisi näin vähäisistä rikoksista ilmoittamisen KRP:lle, ei lykkäämispäätöstä koskeva keskustelu voisi Suojelupoliisin mukaan ”lainmukaisesti johtaa muuhun lopputulokseen kuin siihen, että Keskusrikospoliisi jokaisessa keskustelun kohteena olevassa asiassa aloittaa esitutkinnan”. Niinpä tilanne ei sallisi Suojelupoliisin mukaan sen huomioimista, ”mitä vahinkoa tai vaaraa esitutkinnan välittömästä aloittamisesta aiheutuu kansalliselle turvallisuudelle taikka hengelle tai terveydelle”.²²⁰

Lykkäämisperusteiden muotoilun osalta Suojelupoliisi totesi ”pitävänsä selvänä, että ilmaisu ’kansallisen turvallisuuden varmistaminen’ on katsottava riittävän täsmälliseksi ja tarkkarajaiseksi”. Poliisihallituksen diplomaattisiin suhteisiin viittaavaan muotoiluun verrattuna Suojelupoliisi piti esityksen muotoilua laajempänä, koska Poliisihallituksen ehdotus ei kattaisi niitä ”välttämättömiä tarpeita, joihin vastaamiseksi lykkäämismahdollisuudesta on tarkoitus säätää”. Suojelupoliisi myös katsoi, että ”muihin elintärkeisiin etuihin” viittaaminen olisi epätasällinen, ja hengen tai terveyden suojaaminen olisi ”ilmaisuna kapea-alaisempi sekä sanamuodoltaan tarkkarajaisempi ja täsmällisempi”.²²¹

Poliisiviranomaisten ulkopuolista mutta myös julkisen toimijan tehtäviin ja toimintaedellytyksiin kytkeytyvää näkökulmana edusti silloisen Valtakunnansyyttäjänviraston (nykyisin Syyttäjävirsto) huomion kiinnittyminen siihen, kuinka tiedustelumenetelmän käytön aikana havaitusta rikoksesta ilmoitettaisiin KRP:lle, joka sitten ohjaisi asian eteenpäin esitutkinnasta päättävälle viranomaiselle. Valtakunnansyyttäjänvirasto katsoi, että kaikki havaitut poliisimiehiä koskevat rikosepäilyt olisi aina ilmoitettava syyttäjälle mahdollisen rikoksen säädetyistä rangaistuksista tai nimikkeistä riippumatta.²²²

²²⁰ Suojelupoliisi, 2018(h): s. 16.

²²¹ Suojelupoliisi, 2018(h): s. 19.

²²² Suojelupoliisi, 2018(h): s. 57–58.

Suojelupoliisi arvioi, että Valtakunnansyyttäjänviraston ehdotus perustui esitutkintalakiin, jonka mukaan ”esitutkintaviranomaisen on viipymättä ilmoitettava syyttäjälle asiasta, jossa rikoksesta epäiltynä on poliisimies, jollei asiaa käsitellä sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa säädettyssä menettelyssä”. Suojelupoliisi huomauttikin, ettei se jatkossa olisi enää esitutkintaviranomainen, jolloin mainittu sääntely ei enää koskisi sitä. Suojelupoliisi ilmoitti pitävänsä luontevimpana sitä, että se ilmoittaisi mahdollisesta poliisirikoksesta Keskusrikospoliisille, jonka olisi aloitettava asiasta esitutkinta. Myös muiden kuin poliisirikostenkin kohdalla palomuurisääntely perustuisi Suojelupoliisin mukaan ”yhden luukun periaatteelle”, jossa se ilmoittaisi rikoksesta KRP:lle, joka puolestaan välittäisi asian eteenpäin tutkinnan suorittavalle viranomaiselle.²²³

Lisäksi Suojelupoliisi katsoi, että Valtakunnansyyttäjänviraston ehdotuksesta seuraisi se, että ilmoitusvelvollisuus laajenisi palomuuripykälän rajoista myös lievempiin rikoksiin. Suojelupoliisi huomautti, että palomuuripykälän säätämisen keskeisenä perusteena olivat olleet ”toimivaltuuksien käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate ja tarve turvata oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteen toteutuminen”. Suojelupoliisi kiinnitti huomiota siihen, että poliiseilla olisi muiden kansalaisten tavoin tarve oikeusturvaan ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Valtakunnansyyttäjänviraston ehdotus olisi Suojelupoliisin mukaan myös varsin todennäköisesti Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vastaista, jonka lisäksi se tekisi ”siviilitiedustelun tarkoituksenmukaisuuden suojaamisen tapauskohtaisesti mahdottomaksi”.²²⁴

Asianajajaliitto ja professori Sakari Melander kiinnittivät huomiota hallituksen esityksen muotoiluun koskien syyttömyyden tueksi esitettävää tietoa. Molemmat tahot kiinnittivät huomiota siihen, että vaikka säännöksen mukaan Suojelupoliisi sai aina luovuttaa tiedustelumenetelmän yhteydessä saatua kyseistä tietoa, sille ei ollut erikseen asetettu *velvollisuutta* tehdä niin. Sekä Asianajajaliitto että professori Melander katsoivatkin, että sääntelyä tulisi muuttaa niin, että Suojelupoliisilla olisi aina velvollisuus luovuttaa henkilön syyttömyyteen liittyvät tiedot. Asianajajaliitto perusteli sitä muun muassa esitutkinnan tasapuolisuusperiaattella ja oikeudella oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sekä sillä, että pykälän perusteluissa oli korostettu, että Suojelupoliisin oma-aloitteinen tai epäillyn

²²³ Suojelupoliisi, 2018(h): s. 58.

²²⁴ Suojelupoliisi, 2018(h): s. 58–59.

pyynnöstä tapahtuva tietojen luovuttaminen tulisi käytännössä kyseeseen “varsin rajatuissa olosuhteissa”.²²⁵

Suojelupoliisi yhtyi näihin näkemykseen. Asianajajaliitto oli ehdottanut, että tiedot olisi aina luovutettava, kun ”tiedon merkitys tällaisen muun käyttötarkoituksen kannalta on ilmeinen ja ellei luovuttamisesta aiheutuisi merkittävää haittaa tai vaaraa kansalliselle turvallisuudelle tai hengen tai terveyden suojaamiselle”. Tähän Suojelupoliisi huomautti, että säännös olisi aiheellista muotoilla niin, että olisi luovutettava aina, kun ”sen merkitys syyttömyyttä tukevana selvityksenä on ilmeinen eikä luovuttamisesta aiheudu vahinkoa kansalliselle turvallisuudelle taikka vaaraa hengelle tai terveydelle”. Suojelupoliisi piti välttämättömänä, että kansallinen turvallisuus ja hengen tai terveyden suojaaminen mainittiin ”säännöksessä sellaisina etuina, jotka yksittäistapauksessa voivat sulkea pois luovuttamisvelvollisuuden”, koska ilman niitä virastolla olisi ”ehdoton velvollisuus luovuttaa syyttömyyttä tukevaa selvitystä” silloinkin, kun sillä olisi ”oikeusturvan toteutumisen kannalta vähäinen merkitys”, mutta tiedon luovuttaminen ”esimerkiksi saattaa Suojelupoliisin tietolähteen välittömään hengenvaaraan”.²²⁶

Edellä mainittujen huomioiden lisäksi Electronic Frontier Finland (Effi) ry oli vielä tuonut lausunnossaan esille, ettei yksityisyyteen “hyvin vahvasti puuttuvia keinoja” tulisi saada käyttää “sellaisten hyvin tavanomaisten rikosten selvittämiseen, joilla ei ole mitään tekemistä kansallisen turvallisuuden kanssa”. Esitystä tuli järjestön mukaan ”muuttaa siten, että tietoja saisi luovuttaa esitutkintaan ainoastaan rikoslain 15 luvun 10 §:ssä tarkoitettujen vakavien rikosten tai niiden rangaistavaksi säädetyn valmistelun kohdalla”, muita rikoksia koskevien tietojen jäädessä esitutkintaviranomaisille luovuttamisen ulkopuolelle. Mainittu rikoslain pykälä koskee ”törkeän rikoksen”, kuten rikoksen ihmisyyttä vastaan, kidutuksen tai ihmiskaupan, ilmoittamatta jättämisen.²²⁷

Vastauksessaan Suojelupoliisi totesi tähän, että lakiesityksestä ja sen perusteluista selvästi kävi ilmi, ettei tiedustelumenetelmiä saisi käyttää ylipäätään rikosten selvittämiseen. Suojelupoliisi nosti esille, kuinka oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteen varmistamiseksi virastolta esitettiin poistettavaksi esitutkintatoimivaltuus ja -oikeus. Suojelupoliisi kuitenkin huomautti, että oli eri asia, jos tiedustelumenetelmän käytön yhteydessä havaittiin rikos tapahtuneeksi, koska siitä saattoi olla

²²⁵ Suojelupoliisi, 2018(h): s. 25 & 49.

²²⁶ Suojelupoliisi, 2018(h): s. 25–26 & 49.

²²⁷ Suojelupoliisi, 2018(h): s. 29.; Rikoslaki 39/1889 15:10 §.

perusteltu tai välttämätön tarve ilmoittaa esitutkintaviranomaiselle. Se myös nosti esille, että vaikka jokin tällä tavalla havaittu rikos ei vaarantaisi kansallista turvallisuutta, voi siitä silti olla ”yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden tai rikoksen uhrin oikeuksien perusteleva tarve tehdä ilmoitus”. Suojelupoliisi korosti, että palomuuripykälä oli rakennettu tavalla, jossa oli yhtäältä pyritty huomioimaan toimivaltuuksien käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen, ja toisaalta niin kansalaisten turvallisuuden suojaaminen kuin yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden toteutuminen ja vakavan rikoksen uhrin oikeudet.²²⁸

Suojelupoliisi kiinnitti myös huomiota siihen, että jos esitystä muutettaisiin Effi ry:n ehdottamalla tavalla, Suojelupoliisi menettäisi mahdollisuuden ilmoittaa esitutkintaviranomaiselle esimerkiksi sotaan yllyttämisestä, luvattomasta tiedustelutoiminnasta, laittomasta sotilaallisesta toiminnasta tai terrorismin rahoittamisesta. Suojelupoliisi piti ilmeisenä, että ”tällä olisi hyvin haitallisia vaikutuksia kykyyn suojata Suomen kansallista turvallisuutta”.²²⁹

Suojelupoliisin vastauksissa ns. palomuuripykälää koskeviin huomioihin kuvastuivat päälimmäisenä erilaiset oikeusvaltion ja oikeusvaltioperiaatteeseen kytkeytyvät näkökulmat. Pykälän tarkoituksen ja sen luomien rajoitusten selvä korostaminen korostivat siviilitiedusteluun tarkoitettun lainsäädännön tarkkarajaisuutta sekä tarkoituksenmukaisuutta. Suomen perustuslain mukaisesti kaiken julkisen vallan käytön tuli perustua lakiin, ja Suojelupoliisi piti vastauksissaan yllä sitä periaatetta, ettei tiedustelutoiminnalla saatua tietoa tulisi käyttää muuhun kuin laissa sitä koskevien edellytysten puitteissa säädetäisiin. Valtakunnansyyttäjänviraston huomioita kommentoidessaan Suojelupoliisi teroitti sitä periaatetta, ettei kenenkään kansalaisen oikeusturvasta ja oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin tulisi tinkiä. Samassa yhteydessä myös osoitettiin, että Suomea koskevat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet pidettiin tiedustelutoiminnasta säädettyä tiukasti mielessä. Ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien huomioimista kuvasti myös se, että Suojelupoliisi piti välttämättömänä hengen tai terveyden suojaamisen merkityksen korostamista. Viranomaisten keskeisen tiedonjaon ja Suojelupoliisin yhteisten tietojärjestelmien käyttöoikeuden kysymyksessä tulivat näkyviin myös kokonaisturvallisuuteen liittyvät, tehokkaaseen viranomaisyhteistyöhön liittyvät perustelut. Toisaalta myös Effi ry:lle osoitetussa vastauksessa kuvastui turvallisuusvaltion vahvistamisen tarve, kun lakiesityksen muokkaaminen järjestön haluamalla tavalla olisi Suojelupoliisin mukaan vakavasti rajoittanut kansallisen turvallisuuden suojaamisen mahdollisuuksia.

²²⁸ Suojelupoliisi, 2018(h): s. 29.

²²⁹ Suojelupoliisi, 2018(h): s. 30.

7.2. Tiedustelumenetelmien käyttöedellytys

Eduskunnan oikeusasiamies, professori Melander ja Amnesty International kiinnittivät lausunnoissaan huomiota tiedustelumenetelmien ja tietoliikennetiedustelun käytön edellytyksiin. Eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti huomiota siihen, kuinka siviilitiedustelussa olisi rikosperusteista toimintaa ”epämääräisemmästä ilmiö- tai uhkaperusteisesta tiedonhankinnasta, jonka lisäksi ”kansallisen turvallisuuden käsitesisältö on varsin epämääräinen eikä sitä ole laissa tarkemmin määritelty”. Niinpä tiedustelumenetelmien käyttöedellytykset ja kohdentaminen olivat hänen mukaansa väljempää kuin samojen keinojen kohdalla salaisessa tiedonhankinnassa. Samalla linjalla ollut professori Melander esitti, että tiedustelumenetelmien käytölle ”tulisi asettaa ankarammat edellytykset kuin poliisilaissa salaisten tiedonhankintakeinojen tai pakkokeinolaissa salaisten pakkokeinojen käytölle asetetaan”. Esimerkkeinä hän toi esille, kuinka salaisessa tiedonhankinnassa sekä telekuuntelun käyttämisen että tukiasematietojen hankkimisen edellytyksenä oli konkreettinen tarve kyseisille toimille, kun taas tiedustelumenetelmänä niiden edellytyksenä oli *oletus* siitä, että niillä saataisiin tietoa kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta.²³⁰

Amnesty Internationalkin kiinnitti huomiotaan siihen, että tiedustelun yleinen edellytys oli poliisilaissa *perusteltu oletus* tietojen saamisesta kansallista turvallisuutta uhkaavaa toimintaa koskien. Tästä poiketen tietoliikennetiedustelua koskevassa lupavaatimuksessa oli kuitenkin yksilöitävä ne tosiseikat, jotka viittasivat vakavaan uhkaan kansalliselle turvallisuudelle. Järjestön kanta oli, että tosiseikkoihin perustuva vaatimus tulisi sisällyttää myös poliisilakiin, jotta uhka kansalliselle turvallisuudelle selostettaisiin ja perusteltaisiin jo Suojelupoliisin vaatimuksessa ja tuomioistuimen päätöksessä.²³¹

Tiedustelumenetelmien yleisten käyttöedellytysten osalta Suojelupoliisi nosti esille, että ”kansallisen turvallisuuden käsitesisältö määriteltäisiin tiedustelutoimivaltuuksien käytön näkökulmasta tyhjentävästi” sekä ehdotetussa poliisilain uudessa 5 a luvussa että tietoliikennetiedustelua siviilitiedustelussa koskevassa laissa. Jos jotain uhkaa ei nimenomaisesti olisi mainittu niissä, se ei silloin muodostaisi perustetta tiedustelumenetelmän käytölle. Lisäksi tiedustelumenetelmien yleiseksi edellytykseksi säädettäisiin perusteltu odotus kansallista turvallisuutta uhkaavaa toimintaa koskevan tiedon saamisesta. Nämä edellytykset pitivät Suojelupoliisin mukaan siis sisällään sekä tuloksellisuusodotuksen että vaatimuksen uhkan konkreettisen ilmenemismuodon olevan sellainen,

²³⁰ Suojelupoliisi, 2018(h): s. 3, 33 & 35.

²³¹ Suojelupoliisi, 2018(h): s. 55.

että se vakavasti uhkasi kansallista turvallisuutta. Edellä mainitut edellytykset koskisivat kaikkia tiedustelumenetelmiä, myös professori Melanderin mainitsemaa telekuuntelua ja tukiasematietojen hankkimista, joten poliisilain uuden luvun ja tietoliikennetiedustelua koskevan lain muodostama kokonaisuus asetti tiedustelumenetelmien käytölle tiukemmat edellytykset kuin samojen menetelmien käytölle salaisessa tiedonhankinnassa.²³²

Suojelupoliisi nosti myös esille sen, että edellä mainitulle sääntelytavalle, jossa laissa erikseen mainitut uhkat muodostaisivat yhteisen erityisen edellytyksen tiedustelumenetelmien käytölle, oli silloin jo olemassa vastaava esimerkki poliisilaissa niiden edellytysten osalta, jotka koskivat kaikkia rikoksen paljastamiseksi käytettäviä salaisia tiedonhankintakeinoja. Amnesty Internationalin huomiota virasto puolestaan piti virheellisenä, koska poliisilain uudessa luvussa mainitun jokaisen tiedustelumenetelmän käyttöä koskevassa vaatimuksessa ja päätöksessä olisi lain mukaan mainittava tiedustelumenetelmän käytön edellytyksiä perustelevat tosiseikat. Lisäksi Suojelupoliisi korosti sitä, kuinka esitetty lainsäädäntö oli Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöjen mukainen.²³³

Edellä käsitellyiden huomioiden lisäksi eduskunnan oikeusasiamies, professori Melander sekä Amnesty International olivat kaikki keskittyneet lausunnoissaan tiedustelumenetelmien edellytyskynnykseksi asetetun ”välttämättömyyden” luonteeseen. Eduskunnan oikeusasiamies piti kyseenalaisena sitä, että täytyikö Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussaan *Szabo & Vissy v. Unkari* edellyttämä vaatimus ”yleisestä ja yksittäistapauksellisesta ehdottomasta välttämättömyydestä” siinä, että ei-valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuva tiedustelu olisi mahdollista edellä mainitun tiedonsaantiin liittyvän oletuksen nojalla. Professori Melander katsoikin, että EIT:n ratkaisukäytäntöjen valossa olisi perusteltua omaksua uusi, vielä korkeampi *ehdottoman välttämättömyyden* kynnys tietoliikennetiedustelulle. Tämän puolesta puhui hänen mielestään myös se, että kaiken tiedustelutoiminnan tuli perustua välttämättömyyteen ja tietoliikennetiedustelulle oli lakiesityksessään katsottu perustelluksi asettaa tiukemmat edellytykset kuin poliisilain uudessa luvussa mainituille tiedustelumenetelmille.²³⁴

Professori Melander oli myös todennut näkemyksensä, ettei lakiesityksessä toteutunut ”parhaalla mahdollisella tavalla” perustuslakiin sisältynyt välttämättömyyttä koskeva edellytys. Nojaten sekä

²³² Suojelupoliisi, 2018(h): s. 3 & 34–35.

²³³ Suojelupoliisi, 2018(h): s. 3 & 55.

²³⁴ Suojelupoliisi, 2018(h): s. 9 & 40.

perustuslain muutosta koskevaan hallituksen esitykseen että perustuslakivaliokunnan siitä antamaan mietintöön Melander katsoi, että välttämättömyyden edellytyksen tulisi vaikuttaa jokaiseen tiedustelumenetelmän käyttöön. Hän esittikin tiedustelumenetelmien käytön yleisestä edellytystä tarkennettavaksi siten, että niillä voitaisiin ”perustellusti olettaa saatavan *tärkeitä* tietoja” kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta, ja tiedustelumenetelmän käyttö olisi ”*välttämätöntä* sanotun tiedon saamiseksi”.²³⁵

Amnesty International nosti tähän kysymykseen liittyen vielä esille sen, että Suomen perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä, Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja EIT:n käytännöstä kuvastui myös edellytys, että laissa välttämättömiksi katsotut keinot olisivat myös ”tosiasiallisesti tehokkaita niillä tavoitellun hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi”. Amnesty pitikin sitä ongelmallisena, ettei lakiesityksessä ollut ”juurikaan käsitelty varsinkaan tietoliikennetiedustelun tehokkuutta keinona puuttua vakaviin kansallisiin uhkiin”.²³⁶

Edellä oleviin huomioihin liittyvissä vastauksissaan Suojelupoliisi nosti esille, kuinka välttämättömyys on ”korkein kansallisen lainsäädäntömme tuntema toimivaltuuden käytön edellytyskynnys”, mikä merkitsi, välttämätöntä toimivaltuutta sai käyttää ”ainoastaan viimesijaisena keinona”. Kuten Suojelupoliisi toi ilmi, myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin oli ratkaisukäytännössään käyttänyt ”vakiintuneesti” välttämättömyyden käsitettä. Suojelupoliisi kuitenkin katsoi, että EIT:n omaksumassa käytännössä välttämättömyyden kynnys asettui Suomen lainsäädäntöä matalammalle: ratkaisussaan *Handyside v. Yhdistynyt kuningaskunta* EIT oli linjannut näkemyksensä, että ”’*necessary*’ is not synonymous with ’*indispensable*’, neither has it the flexibility of such expressions as ’*admissible*’, ’*ordinary*’, ’*useful*’, ’*reasonable*’ or ’*desirable*’”. Kyseisen luonnehdinnan perusteella Suojelupoliisi katsoi, että ”ihmisoikeustuomioistuimen tarkoittama välttämättömyys edellytyskynnyksenä vastaa lähinnä poliisi- ja pakkokeinolaissa käytettyä kynnystä ’erittäin tärkeä merkitys’”, joten ratkaisussaan *Szabo & Vissy v. Unkari* EIT:n muotoilema *ehdoton välttämättömyys* asettui Suojelupoliisin mukaan samalle tasolle kuin ”Suomen kansallisessa toimivaltuuslainsäädännössä vakiintuneesti käytetty välttämättömyyden kynnys”. Tämän tulkinnan puolesta puhui Suojelupoliisin mukaan myös EIT:n myöhempi ratkaisu *Centrum för Rättvisa v. Ruotsi*, jossa se katsoi Ruotsin tietoliikennetiedustelulainsäädännön ihmisoikeussopimusten mukaisesti, vaikkei siinä ollut asetettu ehdotonta välttämättömyyttä tietoliikennetiedustelun

²³⁵ Suojelupoliisi, 2018(h): s. 37.

²³⁶ Suojelupoliisi, 2018(h): s. 50.

edellytykseksi. Kyseisen lainsäädännön edellytyskynnys oli Suojelupoliisin mukaan samankaltainen kuin Suomen hallituksen esityksessä.²³⁷

Melanderin välttämättömyyden edellytyksen käytännön laajentamista koskevasta huomiosta Suojelupoliisi totesi, että Melanderin esille nostamat hallituksen esitys ja siitä annettu perustuslakivaliokunnan mietintö keskittyivät tiedusteluun ja sitä koskevaan lainsäädäntöön ainoastaan ”siltä osin kuin tiedustelussa puututaan luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja koskevan perusoikeussäännöksen turvaamiin oikeuksiin”. Ne eivät siis ottaneet kantaa tai vaikuttaneet tiedustelusta säätämiseen yleisesti, eikä niistä ollut Suojelupoliisin mukaan johdettavissa vaatimusta säätää jokaisen tiedustelumenetelmän käytön edellytykseksi välttämättömyys. Vastaavaa vaatimusta ei sen mukaan noussut myöskään Suomen kansainvälisistä ihmisoikeussitoumuksista.²³⁸ Suojelupoliisi huomauttikin, että perustuslaissa käytetty ilmaisu

”voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista’ asettaa samanasaisen edellytyksen tiedustelusta säätämislle kuin sellaisista toimenpiteistä säätämislle, joita käytetään yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Suojelupoliisi toteaa, että jos säännöksessä mainitun välttämättömyyden olisi katsottava tarkoittavan sitä, että kaikkien toimenpiteiden edellytyskynnykseksi olisi säädettävä välttämättömyys, olisi kyseinen kynnys asetettu voimassa olevissa poliisilain ja pakkokeinolain säännöksissä rikostorjuntatarkoituksessa käytettävän telekuuntelun, televalvonnan ja teknisen kuuntelun edellytykseksi. Näin asia ei kuitenkaan ole.”²³⁹

Amnesty Internationalin tietoliikennetiedustelun tehokkuuteen liittyvään kommenttiin Suojelupoliisi vastasi, ettei tietoliikennetiedustelun tehokkuudesta ollut mahdollista esittää Suomen osalta, koska siitä ei ollut Suomessa säädetty. Lisäksi ulkomailta saadut tiedot toiminnan tehokkuudesta olivat Suojelupoliisin mukaan salassa pidettäviä, joten niitä ei ollut voitu käsitellä julkisuudessa. Virasto kuitenkin nosti tähän liittyen esille, kuinka EIT:n kesällä 2018 antamasta ratkaisusta ilmeni, että tuomioistuimien oli päässyt oikeusprosessin aikana tutustumaan ”tietoliikennetiedustelun tehokkuutta koskeviin riippumattomien tahojen laatimiin laajoihin selvityksiin”.²⁴⁰ Tämän myötä EIT oli todennut seuraavasti:

²³⁷ Suojelupoliisi, 2018(h): s. 9–10.

²³⁸ Suojelupoliisi, 2018(h): s. 37–38.

²³⁹ Suojelupoliisi, 2018(h): s. 38.

²⁴⁰ Suojelupoliisi, 2018(h): s. 50.

”The Court sees no reason to disagree with the thorough examinations carried out by these bodies and the conclusions subsequently reached. It is clear that bulk interception is a valuable means to achieve the legitimate aims pursued, particularly given the current threat level from both global terrorism and serious crime.”²⁴¹

Tämä merkitsi Suojelupoliisin mukaan sitä, että ”Euroopan tärkein ihmisoikeuksien toteutumisen riippumatonta valvontaa suorittava elin” katsoi tietoliikennetiedustelun tehokkaaksi ja suhteelliseksi keinoksi tietojen hankkimiseksi vakavista uhkista.²⁴²

Asiantuntijoiden huomioihin tiedustelumenetelmien käyttöedellytyksistä liittyvissä Suojelupoliisin vastauksissa kuvastuivat laajalti samat oikeusvaltioperiaatteelliset ja perustuslailliset trendit kuin aiemmissa luvuissa. Huomiot siitä, että lakiesityksissä säädettäisiin tyhjentävästi sekä tiedustelumenetelmien perusteuhista että konkreettisista perusteluista, kuvastivat perustuslaissa säädettyä vaatimusta julkisen vallan käytön lainmukaisuudesta. Viittaukset jo olemassa oleviin lainsäädäntöratkaisuihin osoittivat, etteivät hallituksen esityksissä omaksutut lainsäädännölliset lähestymistavat olleet täysin uusia ja poikkeuksellisia. Lisäksi Suojelupoliisi osoitti selvästi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin viittaamalla, että käsillä olevat lakiesitykset täyttivät Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet.

7.3. Tietoliikennetiedustelusta ilmoittaminen

Eduskunnan oikeusasiamies, Effi ry ja Amnesty International kiinnittivät huomiota kysymykseen tiedustelutoimen käytön ilmoittamisesta sen kohteelle, mitä Suojelupoliisi käsittelee laajasti siinä hallintovaliokunnalle annetussa lausunnossa, jonka mukana myös viime ja tässä luvussa käsitellyt vastineet toimitettiin. Eduskunnan oikeusasiamies toi ilmi kantansa, ette se voinut pitää hyväksyttävänä sitä, ettei ilmoitusvelvollisuutta ollut, jos tiedot oli laissa mainituin perustein hävitetty. Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan jäi epäselväksi, miksi ilmoitusvelvollisuutta ei ollut mainitussa tilanteessa, kuin myös se, että miksi ilmoitukseen liittyvät yleiset periaatteet eivät olisi relevantteja. Amnesty International piti sitä ”hälyttävänä”, että lähtökohtaisesta ilmoitusvelvollisuudesta huolimatta tietyissä tilanteissa oli lakiesityksen mukaan mahdollista jättää ilmoitus antamatta, koska sen mukaan oikeussuojakeinojen toteutumisen kannalta oli tärkeää, että yksilö saa tiedon häneen kohdistetusta tiedustelumenetelmästä. Effi ry puolestaan katsoi, että

²⁴¹ Suojelupoliisi, 2018(h): s. 50–51.

²⁴² Suojelupoliisi, 2018(h): s. 51.

sääntely, jonka mukaan vahingossa tiedustelun kohteeksi joutuneelle henkilölle ei tarvitsisi ilmoittaa tiedustelumenetelmän käytöstä, oli ristiriidassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Järjestö korosti, että yksilöllä tuli olla ”tosiasiallinen mahdollisuus” viedä häneen kohdistettu tiedustelu tutkittavaksi, mutta tämä mahdollisuus ei toteutuisi, jos häntä ei tehtäisi tietoiseksi menetelmän käytöstä.²⁴³

Näiden huomioiden osalta Suojelupoliisi käytti vastauksessaan samoja perusteluja kuin hallintovaliokunnalle antamassaan lausunnossa samasta aiheesta. Koska perusteluissa ei ilmennyt asiallisia eroja, ne kuvastivat samoja perustuslaillisia, oikeusvaltiollisia ja Suomen kansainvälisiä velvoitteita korostavia näkökulmia kuin jo 5. luvussa on tuotu ilmi. Niinpä Suojelupoliisin esittämistä huomioista sekä niistä tehtäviä analyttisiä huomioita ei ole katsottu tarpeelliseksi toistaa tässä uudestaan.

Yhteenveto Suojelupoliisin vastineista asiantuntijalausuntoihin

Asiantuntijalausuntojen käsittelyyn sovelletun rajauksen myötä Suojelupoliisin vastauksissa korostuivat asiallisesti pitkälti viraston jo eri yhteyksissä aiemmin esille nostamat oikeusvaltiollisia periaatteita kuvaavat näkökulmat, kuten perus- ja ihmisoikeuksien huomioimisen, julkisen vallan käytön lainmukaisuuden velvoitteen sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden täyttymisen. Vaikka esimerkiksi Suojelupoliisin valiokunnille antamiin omiin lausuntoihin verrattuna uutena asiana nousi esille kysymys tiedustelumenetelmällä saadusta rikosta koskevasta tiedosta, näkyi siinäkin yhteydessä viraston vastauksessa oikeusvaltiollisiin näkökulmiin kytkeytyvät huomiot lainsäädännön tarkkarajaisuudesta.

Vaikka asiantuntijalausuntojen yhteydessä tehty temaattinen rajaus ei muodosta täydellistä ja tyhjentävää kuvaa niistä aiheista, joihin muut asiantuntijat olivat kiinnittäneet huomiota, se yhdessä kahden aiemman luvun kanssa osoittaa kuvaavasti sen, kuinka laajalti eri tahot olivat kiinnittäneet huomiota hyvin samankaltaisiin kysymyksiin. Keskeisenä huomiona voidaankin molempien vastineiden osalta nostaa se, että niin valiokunnat kuin asiantuntijat keskittyivät kysymyksiin, joiden käsittelyssä kuvastuivat Suojelupoliisin vastauksissa erityisesti suomalaisen oikeusvaltioon oikeusvaltiollisiin periaatteisiin liittyvät näkökulmat, jotka olivat keskeisesti esillä jo viraston omissa lausunnoissa. Turvallisuusvaltion vahvistumiseen ja kokonaisturvallisuuteen liittyvät tekijät

²⁴³ Suojelupoliisi, 2018(h): s. 11, 31 & 55.

esiintyivät vastineissa erittäin lyhyesti. Esille nousseet kysymykset eivät sen sijaan antaneet aihetta Suomen strategista kulttuuria kuvastaviin huomioihin.

8. Johtopäätökset

Tässä tutkielmassa keskityttiin Suojelupoliisin eduskunnan valiokunnille toimittamiin kirjallisiin lausuntoihin ja vastineisiin tiedustelulakien eduskuntakäsittelyn aikana. Tutkielman tavoitteena oli selvittää, millaisilla perusteluilla Suojelupoliisi pyrki edistämään tiedustelulakien hyväksymistä eduskunnan valiokuntavalmistelun aikana. Toiseksi tavoitteeksi oli asetettu Suojelupoliisin tiedustelulakiprosessin aikaisen roolin ilmi selvittäminen ja ilmi tuominen. Jälkimmäinen tavoite täyttyi 4. luvussa toteutetulla katsauksella tiedustelulakiprosessin taustoihin ja vaiheisiin. Tämä katsaus osoittikin, että Suojelupoliisi oli edustajiensa välityksellä tavalla tai toisella aktiivisesti osallisena prosessin jokaisessa vaiheessa sen edetessä kohti lopullista neljää hallituksen esitystä.

Lakiesitysten edettyä eduskuntaan ja valiokuntien valmisteluun Suojelupoliisi toimitti niistä kaikista asiantuntijalausunnon eduskunnan eri valiokunnille. Lisäksi se toimitti hallintovaliokunnalle viraston vastineet siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevasta esityksestä annettuihin valiokunta- ja asiantuntijalausuntoihin. Yhdessä Suojelupoliisin lausunnot ja vastineet muodostivat tutkielman kohteena olleen tutkimusaineiston, jonka analysoinnissa käytettiin teorialähtöistä sisällönanalyysia. Koska tutkielman toteutuksessa omaksuttiin se näkökulma, että Suojelupoliisin näkemykset ja perustelut kuvastivat viraston omien institutionaalisten etujen ajamisen sijaan Suomen kansalliseen turvallisuuteen liittyviä laajempia valtiollisia intressejä, analyysissa sovellettiin yhden teorian sijaan laajempaa ja moniulotteisempaa viitekehystä. Viitekehysten pohjana toimi ajatus turvallisuusvaltion vahvistamisesta Suomen valtiollisessa kontekstissa, jossa otettiin huomioon turvallisuuspoliittisten keinojen kehittämisen välttämättömyyteen, suomalaisessa yhteiskunnassa toteutettavaan kokonaisturvallisuuden periaatteeseen sekä Suomen strategiseen kulttuuriin ja oikeusvaltiolliseen luonteeseen liittyvät tekijät ja näkökulmat.

Toteutetun analyysin pohjalta voidaan keskeisenä huomiona nostaa esille se, että vaikka Suojelupoliisin antamissa lausunnoissa kuvastuivat kaikki edellä mainitussa viitekehyksessä huomioitut näkökulmat, pysyivät kokonaisuuden kannalta arvioiden juuri oikeusvaltiolliset laillisuusnäkökulmat keskeisesti esillä läpi analysoitavan aineiston. Turvallisuusvaltion vahvistamisen välttämättömyyteen ja siihen liittyvien toimien kansainvälisesti katsottuna normaalina pidettävään luonteeseen kytkeytyvät huomiot olivat näkyvästi läsnä valiokunnille annetuissa lausunnoissa, mutta vastineiden osalta ne antoivat tilaa ennen kaikkea oikeusvaltiollisille perusteluille. Vastineiden kohdalla nousseet näkökulmat määräytyivät toki ennen kaikkea suhteessa valiokuntien ja asiantuntijoiden lausunnoissaan esille nostamien kysymyksiin, mihin 7. luvussa

toteutetulla temaattisella rajauksellakin oli oma vaikutuksensa. Myös jollain toisella tavalla toteutettu rajaus olisi voinut olla mahdollinen. Yhdessä Suojelupoliisin lausunnot ja vastineissa kommentoinut kysymykset korostavatkin, kuinka keskeisiksi juuri perus- ja ihmisoikeuksiin sekä kansainvälisiin velvoitteisiin liittyvät kysymykset koettiin tiedustelulaeista säädettäessä niin Suojelupoliisin kuin muidenkin valiokuntavalmisteluun osallistuneiden tahojen osalta. Ja vaikkakin strategiseen kulttuuriin kytkeytyvien huomioiden osuus jäikin varsin vähäiseksi, niidenkin selvästi havaittavissa oleva rooli puhuu sen puolesta, että tutkielmassa omaksuttu, vain Suojelupoliisin omia tarpeita pidemmälle katsova analyttinen ote oli perusteltu ja hedelmällinen lähestymistapa tiedustelulakien kaltaiselle laajalle (turvallisuus)poliittiselle prosessille, jossa kansalliset intressit kuvastuivat niin laajemmalla valtiollisella kuin myös yksittäisellä toimijatasolla.

Koska tämä tutkielma keskittyi juuri Suojelupoliisiin, jäivät sotilastiedusteluun liittyvät kysymykset ja huomiot luonnollisesti pitkälti sen tarkastelun ulkopuolelle. Tutkielman mittakaavalle asetetut rajoitukset eivät sallineet tällä kertaa esimerkiksi Puolustusvoimien antamien lausuntojen tai sen edustajien roolien tarkastelua vertailevassa mielessä. Olisikin ollut mielenkiintoista nähdä, millaisia näkökulmia analyysissa käytetty viitekehys olisi sellaisenaan tai vähän muokattuna nostanut Puolustusvoimien lausunnoista esille. Nouseekin kysymys, olisivatko esimerkiksi strategiseen kulttuuriin liittyvät näkemykset olleet keskeisemmin läsnä sotilaalliseen toimialaan kuuluvan sotilastiedustelun kohdalla, tai miten suurissa määrin turvallisuusvaltion vahvistamisen puolesta puhuvan turvallisuusympäristön heikkenemistä olisi korostettu erilaisia uhkatekijöitä kuin Suojelupoliisin lausunnoissa. Edelleen olisi ollut mielenkiintoista nähdä, millaisiin kysymyksiin muut asiantuntijat olisivat kiinnittäneet huomionsa sotilastiedustelun kohdalla, ja mitä näkökulmia Puolustusvoimat olisi vastauksissaan niiden myötä korostanut. Jääköön nämä kysymykset vielä toistaiseksi pohdinnan tasolle.

Huomautettakoon myös, että sotilastiedusteluun liittyvien osa-alueiden lisäksi tämän tutkielman ulkopuolelle jäi monia muitakin kysymyksiä, joissa on paljon tutkimuksellista potentiaalia. Tässäkin tutkimuksessa tarkasteltiin vain valiokunnille esitettyjä näkemyksiä ja perusteluja, niiden mahdollisten vaikutusten arvioinnin jäädessä analyysin ulkopuolelle. Itse tiedustelulaeista käyty eduskuntakeskustelu tarjoaa varmasti runsaasti erilaisia lähestymistapoja, samoin kuin aivan prosessin loppuun asti vilkkaana käynyt julkinen keskustelu. Kotimaisen kontekstin ulkopuolelta on myös löydettävissä hyödyllisiä ja kunnianhimoisia aihevalintoja, kuten esimerkiksi prosessia koskenut julkinen keskustelu vaikkapa lähimmissä naapurimaissa Ruotsissa ja Venäjällä.

Kuten tässä esille nostetut esimerkit osoittavat, on tiedustelulakeihin liittyvä tutkimuskenttä täynnä mahdollisuuksia innokkaille tutkijoille ja syventävälle tutkimukselle. Vaikka tulevaisuutta on vaikea ennustaa, lienee perusteltua olettaa, että tiedustelulakien hyväksyminen tullaan myöhemmin näkemään merkittävänä käännekohtana Suomen turvallisuusviranomaisten ja turvallisuusvaltion historiallisessa kehityksessä. Yhtä oletettavaa on, että tiedustelulakeihin liittyvät kysymykset tulevat keräämään osakseen runsaasti akateemista mielenkiintoa yli tieteenalarajojen. Nyt toteutetun tutkimuksen valossa onkin erityisen kiinnostavaa nähdä, millaiseksi myöhempi tutkimus tulee arvioimaan Suojelupoliisin nyt käynnissä olevan siirtymävaiheen kohti uudenlaista toimintaa ja institutionaalista luonnetta. Tiedustelulakiprosessi on nyt historiaa, mutta suomalaisen siviilitiedusteluun ja sitä toteuttavaan turvallisuus- ja tiedustelupalvelu Suojelupoliisiin keskittyvän tutkimustradition matka on vasta alussa.

Lähteet

PRIMÄÄRIKÄSITTEET

Virallisjulkaisut

Ehdotus sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi. Työryhmän mietintö. Puolustusministeriö, 2017.

HE 198/2017 vp: *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10§:n muuttamisesta.*

HE 199/2017 vp: *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta.*

HE 202/2017 vp: *Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.*

HE 203/2017 vp: *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.*

Hyytiäinen Mika: *Hybridivaikuttaminen.* Teoksesta *Turvallinen Suomi 2018 – Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta.* Turvallisuuskomitea, Helsinki 2017.

Kansallinen terrorismin torjunnan strategia. Sisäasiainministeriön julkaisuja 21/2010. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriö, 2010.

Kielenniva Jari: *Johdanto.* Teoksesta *Turvallinen Suomi 2018. Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta.* Turvallisuuskomitea, Helsinki 2017.

Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Valtioneuvoston kanslia 29.5.2015.

Siviilitiedustelulainsäädäntö. Siviilitiedustelulakityöryhmän mietintö. Sisäministeriön julkaisu 8/2017. Sisäinen turvallisuus. Sisäministeriö, 2017.

Siviilitiedustelun ja suojelupoliisin ohjauksen kehittäminen sisäministeriön hallinnonalalla-työryhmän raportti. Sisäministeriön julkaisu 16/2017. Hallinto. Sisäministeriö, 2017.

Suojelupoliisi: *Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 198/2017 vp).* Poliisineuvos Antti Pelttarin allekirjoittama asiantuntijalausunto eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 26.2.2018. (Itse lausuntoon on vahingossa päivätty 26.2.2017.) <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-172884.pdf>.

Suojelupoliisi: *Asiantuntijalausunto hallituksen esityksistä eduskunnalle siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännöiksi (HE 202/2017 vp ja HE 203/2017 vp).* Poliisineuvos Antti Pelttarin allekirjoittama asiantuntijalausunto eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 9.4.2018. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-182074.pdf>.

Suojelupoliisi: *Asiantuntijalausunto hallituksen esityksistä perustuslain 10 §:n muuttamiseksi, siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännöiksi sekä tiedustelun valvontalainsäädännöiksi.* Apulaispäällikkö Olli Kolstelan allekirjoittama asiantuntijalausunto eduskunnan lakivaliokunnalle 20.2.2018. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-171883.pdf>.

Suojelupoliisi: *Asiantuntijalausunto hallituksen esityksistä perustuslain 10 §:n muuttamiseksi, siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännöiksi sekä tiedustelun valvontalainsäädännöiksi.* Poliisineuvos Antti Pelttarin allekirjoittama asiantuntijalausunto eduskunnan puolustusvaliokunnalle 26.2.2018. (Itse lausuntoon on vahingossa päivätty 26.2.2017.) <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-172879.pdf>.

Suojelupoliisi: *Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta sekä puhemiesneuvoston ehdotuksesta eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta.* Apulaispäällikkö Olli Kolstelan allekirjoittama asiantuntijalausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle 16.10.2018. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-214691.pdf>.

Suojelupoliisi: *Lausunto hallituksen esityksestä siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp).* Poliisineuvos Antti Pelttarin allekirjoittama asiantuntijalausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle 6.11.2018. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-220762.pdf>.

Suojelupoliisi: *Suojelupoliisin kommentit eduskunnan tarkastusvaliokunnan, ulkoasiainvaliokunnan ja liikenne- ja viestintävaliokunnan hallituksen esityksestä HE 202/2017 vp antamiin lausuntoihin.* Vastine eduskunnan hallintovaliokunnalle 7.11.2018. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-220764.pdf>.

Suojelupoliisi: *Suojelupoliisin vastine asiantuntijalausuntoihin. Hallituksen esitys siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp).* Vastine eduskunnan hallintovaliokunnalle 7.11.2018. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-220763.pdf>.

Suojelupoliisin hallinnollista asemaa ja tulosohejausta sekä valvonnan kehittämistä selvittäneen työryhmän loppuraportti. Sisäministeriön julkaisusarja 28/2014. Sisäministeriö, 2014.

Suojelupoliisin vuosikertomus 2001

Suojelupoliisin vuosikirja 2017

Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja. Tiedonhankintalakityöryhmän mietintö. Puolustusministeriö, 2015.

Suomen kyberturvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 24.1.2013. Turvallisuuskomitea, 2013.

Supo 70 – Juhlavuosikirja 2018

Tiedustelutoiminnan valvonta. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisu 18/2017. Mietintöjä ja lausuntoja. Oikeusministeriö, 2017.

UaVL 5/2018 vp – HE 202/2017 vp. Ulkoasiainvaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevasta lainsäädännöstä. Helsinki, 31.5.2018.

Valiokuntaopas 2019. Valiokuntien yleisohjeet. Eduskunnan kanslian julkaisu 4/2019. Eduskunta, Helsinki 2019.

Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta. 5.12.2012.

VNS 2/2001 vp: *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka.* Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 13.6.2001.

VNS 6/2004 vp: *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004.* Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2004. Valtioneuvoston kanslia 24.9.2004.

VNS 6/2016 vp: *Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko.* Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2016. Valtioneuvoston kanslia 17.6.2016.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017. Turvallisuuskomitea, 2017.

Tiedotteet

Ehdotus: Tiedusteluvaltuutettu valvomaan tiedustelutoimintaa. Oikeusministeriön tiedote, 19.4.2017. https://valtioneuvosto.fi/artikkeli//asset_publisher/ehdotus-tiedusteluvaltuutettu-valvomaantiedustelutoimintaa?_101_INSTANCE_YZfcyWxQB2Me_groupId=1410853. Viimeksi vierailtu 22.2.2020.

Ministeri Räsänen ehdottaa Suojelupoliisin siirtämistä sisäministeriön alaisuuteen. Sisäministeriön tiedote, 24.9.2014. https://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/ministeri-rasanen-ehdottaa-suojelupoliisin-siirtamistasisaministerion-alaisuuteen. Viimeksi vierailtu 20.2.2020.

Parlamentaarinen seurantaryhmä tiedustelulainsäädännön uudistamiseen liittyville hankkeille. Sisäministeriön tiedote, 11.12.2015. https://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/parlamentaarinen-seurantaryhmatiedustelulainsaadannon-uudistamiseen-liittyville-hankkeille. Viimeksi vierailtu 22.2.2020.

Parlamentaarinen seurantaryhmä tiedustelulainsäädännön valmistelulle ja perustuslain tarkistamiselle. Sisäministeriön tiedote, 5.5.2017. https://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/parlamentaarinen-seurantaryhmatiedustelulainsaadannon-valmistelulle-ja-perustuslain-tarkistamiselle. Viimeksi vierailtu 23.2.2020.

Poliisihallitus aloittaa toimintansa 1.1.2010. Sisäasiainministeriön tiedote, 25.6.2009. https://intermin.fi/artikkeli//asset_publisher/polisstyrelsen-inleder-sin-verksamhet-den-1-januari-2010. Vierailtu viimeksi 20.2.2020.

Puolustusministeri Haglund asetti työryhmän arvioimaan kyberlainsäädännön kehittämistä. Puolustusministeriön tiedote, 16.12.2013.

https://www.defmin.fi/ajankohtaista/tiedotteet/2013/puolustusministeri_haglund_asetti_tyoryhman_arvioimaan_ky_berlainsaadannon_kehittamista.5714.news. Viimeksi vierailtu 20.2.2020

Siviili- ja sotilastiedustelua koskevan lainsäädännön valmistelu käyntiin. Puolustusministeriön tiedote, 21.8.2015.

https://www.defmin.fi/ajankohtaista/tiedotteet/2015/siviili_ja_sotilastiedustelua_koskevan_lainsaadannon_valmistelu_kayntiin.6322.news. Viimeksi vierailtu 27.2.2020

Suojelupoliisin hallinnollinen asema muuttuu 1.1.2016. Sisäministeriön tiedote, 9.7.2015.

https://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/suojelupoliisin-hallinnollinen-asema-muuttuu-1-1-2016. Viimeksi vierailtu 21.2.2020.

Suojelupoliisi tukee ehdotusta Suojelupoliisin siirtämisestä sisäministeriön alaisuuteen.

Suojelupoliisin lehdistötiedote, 24.9.2014.

https://www.supo.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/supowwwstructure/64075_Suojelupoliisin_asema_tiedote.pdf?c1264053f98ed588. Viimeksi vierailtu 20.2.2020.

Suomi tarvitsee siviilitiedustelua kansallisen turvallisuuden suojaamiseen. Sisäministeriön tiedote,

19.4.2017. https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/suomi-tarvitsee-siviilitiedustelua-kansallisen-turvallisuudensuojaamiseen?_101_INSTANCE_YZfcyWxQB2Me_groupId=1410869. Viimeksi vierailtu 22.2.2020.

Tiedustelulainsäädännön hankkeet käynnistettiin. Puolustusministeriön tiedote, 1.10.2015.

https://www.defmin.fi/ajankohtaista/tiedotteet/2015/tiedustelulainsaadannon_hankkeet_kaynnistettiin.6399.news. Viimeksi vierailtu 27.2.2020.

Työryhmä arvioimaan Suojelupoliisin asemaa ja kehittämistarpeita. Sisäasiainministeriön tiedote,

25.9.2013. https://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tyoryhma-arvioimaan-suojelupoliisin-asemaa-ja-kehittamistarpeita. Viimeksi vierailtu 20.2.2020.

Työryhmä esittää säädösperstuaa sotilastiedustelulle. Puolustusministeriön tiedote, 19.4.2017.

https://valtioneuvosto.fi/artikkeli//asset_publisher/tyoryhma-esittaa-saadosperstuaa-sotilastiedustelulle. Viimeksi vierailtu 22.2.2020.

Haastattelut

Ilkka Salmen haastattelu 18.10.2019. Muistiinpanot tekijän hallussa.

Poliisineuvos Antti Pelttarin haastattelu 11.11.2019. Muistiinpanot tekijän hallussa.

Lait

Laki puolustusvoimista 551/2007

Rikoslaki 39/1889

Suomen perustuslaki 731/1999

MEDIA-AINEISTO

Happonen Päivi: *Kiisteltyyn tiedustelulakiin tulossa tiukennuksia – Yle sai salaiset lakipykälät etukäteen nähtäviksi*. Yle Uutiset, 8.12.2017. <https://yle.fi/uutiset/3-9967517>. Viimeksi vierailtu 23.2.2020.

Harju Jukka: *Supon teleurkintajutun käsittely ohi lopullisesti*. Kotimaa, Helsingin Sanomat 8.4.2005. Haettu HS:N digiarkistosta 18.2.2020.

Harju Jukka & Pietiläinen Tuomo: *Supon johdolle syytteet teleurkintajutussa*. Kotimaa, Helsingin Sanomat 23.11.2004. Haettu HS:n digiarkistosta 18.2.2020.

Harju Jukka, Pohjanpalo Olli & Sutinen Teija: *Tuomioja tyrmää salaisen palvelun*. Kotimaa, Helsingin Sanomat 19.11.2012. Haettu HS:n digiarkistosta 19.2.2020.

Huhtanen Jarno: *Supo tehostaa turvallisuus- tiedustelua*. Kotimaa, Helsingin Sanomat 8.12.2007. Haettu HS:n digiarkistosta 18.2.2020.

Hämäläinen Unto: *Markus Aaltonen haluaa suojelupoliisin eduskunnan peukalon alle. Ulkoasiainvaliokunta sopisi parhaiten valvojaksi*. Helsingin Sanomat, Kotimaa 5.8.1990. Haettu HS:n digiarkistosta 17.2.2020.

Lehtinen Pekka: *Suojelupoliisi ei vuotanut uutista Rusin Stasi-epäilystä*. Mieliipide, Helsingin Sanomat 2.6.2009. Haettu HS:n digiarkistosta 18.2.2020.

Pietiläinen Tuomo: *Ilkka Salmi: Suomi tarvitsee mini-CIA:n*. Sunnuntai, Helsingin Sanomat 18.11.2012. Haettu HS:n digiarkistosta 19.2.2020.

Pietiläinen Tuomo: *Krp:n rikostiedustelija Supoon apupäälliköksi*. Kotimaa, Helsingin Sanomat 28.8.2010(b). Haettu HS:n digiarkistosta 18.2.2020.

Pietiläinen Tuomo: *Suomen turvallisuuspoliisi Supo laajentaa operaatioitaan Afrikkaan*. Kotimaa, Helsingin Sanomat 19.19.2009. Haettu HS:n digiarkistosta 18.2.2020.

Pietiläinen Tuomo: *Supolle lisää rahaa Afrikka-operaatioon*. Kotimaa, Helsingin Sanomat 25.8.2010(a). Haettu HS:n digiarkistosta 18.2.2020.

Pietiläinen Tuomo: *Supo sai ensimmäisen viestintäpäällikkönsä*. Kotimaa, Helsingin Sanomat, 2.2.2008. Haettu HS:n digiarkistosta 18.2.2020.

Pietiläinen Tuomo: *Viisi syytä teleurkintaan*. Talous, Helsingin Sanomat 8.2.2005. Haettu HS:n digiarkistosta 18.2.2020.

Pääkirjoitus: *Suojelupoliisin uudet kuviot*. Helsingin Sanomat, 1.12.1998. Haettu HS:n digiarkistosta 18.2.2020.

Vento Heikki: *Salmi aikoo tehdä Suposta enemmän tiedustelupalvelun*. Kotimaa, Turun Sanomat 6.12.2007. Haettu TS:n kotisivuilta 18.2.2020.

PRO GRADUT

Aho Marjukka: *Terrorismin torjuntaa ja turvallisuuden takaamista – Suomen turvallisuusuhkat Suojelupoliisin näkökulmasta*. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, johtamiskorkeakoulu, kansainvälinen politiikka. 2011.

Havulinna Mika: *Kansallinen turvallisuus vs. perusoikeudet: Lainsäädäntötutkimus tiedustelulakihankkeesta*. Pro gradu -tutkielma. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, oikeussosiologia ja kriminologia. 2018.

Heinonen Tommi: *Uusien tiedustelulakien valmistelu ja intressit*. Pro gradu -tutkielma. Itä-Suomen yliopisto, yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta, oikeustieteiden laitos. 2019.

Jokela Antti: *Yhteistyöllä uutta uhkaa vastaan – Suomen, Ruotsin, Tanskan ja Norjan turvallisuuspoliisien raportointi islamistisesta terrorismista vuosikertomuksissa vuosina 1999 – 2010*. Pro gradu -tutkielma. Turun yliopisto, yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, poliittinen historia. 2013.

Kettinen Juha: *Miten valvojia valvottiin? Sisällönanalyttinen tarkastelu eduskunnan ja ylimpien laillisuusvalvojen suojelupoliisiin kohdistamasta valvonnasta 2000- ja 2010-luvuilla*. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, johtamiskorkeakoulu, valtio-oppi. 2016.

Kurttila Mikko: *Mitä tiedustelusta kirjoitettiin? – Suojelupoliisi ja tiedonhankintalakityöryhmä mediassa 2013 – 2015*. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, johtamiskorkeakoulu, turvallisuushallinnon linja. 2015.

Leppänen Toni: *Ministeriöiden ja yritysten näkemykset tietoliikennetiedustelusta – Tiedonhankintalakityöryhmän mietinnön lausuntokierros*. Pro gradu -tutkielma. Turun yliopisto, yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, politiikan tutkimuksen laitos. 2018.

Mikkola Matti: *Kuka valvoo valvojia? Suojelupoliisin ohjaus ja kontrolli 1949-1998*. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, taloudellis-hallinnollinen tiedekunta, hallintotieteen laitos. 2000.

Selin Paavo: *Britannian turvallisuuspalvelu ja Suomen Suojelupoliisi – Vertaileva tutkimus virastojen eroista ja yhtäläisyyksistä*. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta, johtamistieteiden laitos. 2004.

Tanner Riikka: *Suomen kyberturvallisuusstrategia ja tiedustelulakiuudistus: Turvallisuusongelmia vai turvallistamisongelmia?* Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, johtamisen ja talouden tiedekunta, politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma. 2019.

INTERNET-LÄHTEET

EU ja oikeusvaltioperiaate. Eduskunnan tiedote 21.4.2017.

<https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/EU-ja-oikeusvaltioperiaate.aspx>. Viimeksi vierailtu 1.3.2020.

Kokoomuksen vaaliohjelma Pohtiva-verkkosivulta:

https://www.fsd.tuni.fi/pohtiva/ohjelmalistat/KOK/1242?start_year=2015&end_year=2019&type1=vaaliohjelma&party1=PARLIMENTARY&language1=FI&language2=SV&stext=&sortable-table_length=10. Viimeksi vierailtu 20.2.2020.

Kuka on terrorismintorjunnan kohdehenkilö?

<https://www.supo.fi/terrorismintorjunta/kohdehenkilo>. Viimeksi vierailtu 24.2.2020.

Mikkonen Riikka: *Tiedustelulaki: Kohti massavalvontaa?* Julkaistu Electronic Frontier Finland ry:n verkkosivuilla 28.8.2017. <https://effi.org/blog-2017-08-28-Riikka-Mikkonen/>. Viimeksi vierailtu 4.3.2020.

Nato ja Suomen Nato-yhteistyö.

https://www.defmin.fi/tehtavat_ja_toiminta/puolustuspolitiikka/nato. Viimeksi vierailtu 3.3.2020.

Suojelupoliisin verkkosivut, <https://www.supo.fi/>. Viimeksi vierailtu 11.3.2020.

Tiedustelulait-tietopaketti. Eduskunnan kirjasto, 2017 (päivitetty 9.5.2019).

https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/tiedustelulait.aspx. Viimeksi vierailtu 11.3.2020.

Valtonen Vesa: *Kokonaisturvallinen Suomi 100 vuotta*. Julkaisu Turvallisuuskomitean verkkosivuilla: <https://turvallisuuskomitea.fi/kokonaisturvallinen-suomi-100-vuotta/>. Viimeksi vierailtu 28.2.2020.

Viraston historia. Suojelupoliisin verkkosivut, <https://www.supo.fi/historia/alkuvaiheet>. Viimeksi vierailtu 12.2.2020.

KIRJALLISUUS JA ARTIKKELIT

Biehl Heiko, Giegerich Bastian & Jonas Alexandra: *Introduction*. Teoksesta Biehl Heiko, Giegerich Bastian & Jonas Alexandra (eds.): *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Across the Continent*. Wiesbaden, Springer VS 2013.

Blombergs Fred: *Johdatus Suomen turvallisuuspolitiikkaan kylmän sodan jälkeisessä Euroopassa*. Julkaisusta Blombergs Fred (toim.): *Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia*. Maanpuolustuskorkeakoulu. Julkaisusarja 1: Tutkimuksia nro 4. Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki 2016.

Busch Andreas: *The Changing Architecture of the National Security State*. Teoksesta Leibfried Stephan, Huber Evelyne, Lange Matthew, Levy Jonah D. & Stephens John D.: *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. Oxford University Press, New York 2015.

Greathouse Craig B.: *Examining the Role and Methodology of Strategic Culture*. Julkaisusta *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*. Vol. 1: Issue 1, Article 5. Policy Studies Organization, Washington, DC 2010.

Haukkala Hiski & Vaahtoranta Tapani: *Suomen turvallisuuspolitiikan linjat ja koulukunnat*. Julkaisusta Blombergs Fred (toim.): *Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia*. Maanpuolustuskorkeakoulu. Julkaisusarja 1: Tutkimuksia nro 4. Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki 2016.

Heywood Andrew: *Politics*. 4th edition. Ensipainos 1997. Lontoo, 2013.

Holmström Lauri: *Intelligence Culture, Economic Espionage and the Finnish Security Intelligence Service*. Teoksesta Davies Philip H. J. & Gustafson Kristian (eds.): *Intelligence Elsewhere: Spies and Espionage Outside the Anglosphere*. Georgetown University Press, Washington, DC, 2013.

Holzinger Katharina & Schmidt Susanne K.: *From the Positive to the Regulatory State: A Transformation in the Machinery of Governance?* Teoksesta Leibfried Stephan, Huber Evelyne, Lange Matthew, Levy Jonah D. & Stephens John D.: *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. Oxford University Press, New York 2015.

Jokinen Christian: *Terrorismista ja sen torjunnasta – Suojelupoliisi ja kansainvälinen terrorismi 1958-2004*. Väitöskirja. Turun yliopisto, yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, politiikan tutkimuksen laitos. Sarja – ser. C osa – tom. 399. Scripta Lingua Fennica Edita. Turku, 2015.

Jussila Osmo, Hentilä Seppo & Nevakivi Jukka: *Suomen poliittinen historia 1809 – 2009*. 6., uudistettu painos. Ensimmäinen painos 1995. WSOY Oppimateriaalit Oy, Helsinki 2009.

Jyränki Antero & Husa Jaakko: *Valtiosääntöoikeus*. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 2012.

Kullberg Anssi (toim.): *Suomi, terrorismi, Supo. – Koira joka ei haukkunut*. WSOY, Helsinki 2011.

Lackman Matti: *”Ensimmäisen tasavallan” turvallisuuspoliisi 1918 – 1944*. Teoksesta Simola Matti (toim.): *Ratakatu 12 – Suojelupoliisi 1949 – 2009*. WSOY, Helsinki 2009.

Lohse Mikael, Meriniemi Marko & Honkanen Kosti: *Tiedustelumenetelmät*. Alma Talent & Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki 2019.

Lohse Mikael & Viitanen Marko: *Johdatus tiedusteluun*. Alma Talent, Helsinki 2019.

Malkki Leena: *Suomessa ei ole terrorismia, koska ”Suomessa ei ole terrorismia”? 2000-luvun väkivallanteot ja tulkintojen merkitys*. Teoksesta Kullberg Anssi (toim.): *Suomi, terrorismi, Supo. – Koira joka ei haukkunut*. WSOY, Helsinki 2011.

Nullmeier Frank, Hepp Andreas & Schneider Steffen: *Transformations of the Democratic State*. Teoksesta Leibfried Stephan, Huber Evelyne, Lange Matthew, Levy Jonah D. & Stephens John D.: *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. Oxford University Press, New York 2015.

Panschin Vladimir: *Diletantteja vai taitajia? Päämajan valvontaosaston johtama valvonta ja vastavakoilu talvi- ja jatkosodassa*. Väitöskirja. Maanpuolustuskorkeakoulu, sotataidon laitos, sotahistoria. Julkaisusarja 1: Tutkimuksia nro 23. Helsinki, 2018.

Paul T. V. & Ripsman Norrin: *Globalization and the National Security State*. Oxford University Press, New York 2010.

Raitio Juha: *Oikeusvaltion ääriiviivat*. Alma Talent Oy, Helsinki 2017.

Rentola Kimmo: *Tiedustelun historian ongelmia*. Tieteessä tapahtuu, Vol. 27 Nro 7/2009. Tieteellisten seurain valtuuskunta, Helsinki 2009(a).

Rentola Kimmo: *Punainen Valpo*. Teoksesta Simola Matti (toim.): *Ratakatu 12 – Suojelupoliisi 1949 – 2009*. WSOY, Helsinki 2009(b).

Rentola Kimmo: *Suojelupoliisi kylmässä sodassa 1949 – 1991*: Teoksesta Simola Matti (toim.): *Ratakatu 12 – Suojelupoliisi 1949 – 2009*. WSOY, Helsinki 2009(c).

Seppo Antti & Forsberg Tuomas: *Finland*. Teoksesta Biehl Heiko, Giegerich Bastian & Jonas Alexandra (eds.): *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Across the Continent*. Wiesbaden, Springer VS 2013.

Simola Matti: *Suojelupoliisin ensimmäinen organisaatio*. Teoksesta Simola Matti (toim.): *Ratakatu 12 – Suojelupoliisi 1949 – 2009*. WSOY, Helsinki 2009(a).

Simola Matti: *Organisaatio 1969 – 82*. Teoksesta Simola Matti (toim.): *Ratakatu 12 – Suojelupoliisi 1949 – 2009*. WSOY, Helsinki 2009(b).

Simola Matti: *Organisaatio ja henkilöt 1982 – 1991*. Teoksesta Simola Matti (toim.): *Ratakatu 12 – Suojelupoliisi 1949 – 2009*. WSOY, Helsinki 2009(c).

Simola Matti: *Suojelupoliisin organisaatio 1992 – 2009*. Teoksesta Simola Matti (toim.): *Ratakatu 12 – Suojelupoliisi 1949 – 2009*. WSOY, Helsinki 2009(d).

Simola Matti (toim.): *Ratakatu 12 – Suojelupoliisi 1949 – 2009*. WSOY, Helsinki 2009.

Simola Matti & Salovaara Jukka (toim.): *Turvallisuuspoliisi 75 vuotta: 1919- 1994*. Sisäasiainministeriö, Helsinki 1994.

Simola Matti & Sirvio Tuulia (toim.): *Isänmaan puolesta – Suojelupoliisi 50 vuotta*. Gummerus, Helsinki 1999.

Stuart Douglas T.: *Creating the National Security State: A History of the Law That Transformed America*. Princeton University Press, Princeton 2008.

Tuomi Jouni & Sarajärvi Anneli: *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 6., uudistettu painos. Ensimmäinen painos vuodelta 2002. Tammi, Helsinki 2009.

Yergin Daniel: *Shattered Peace: The Origins of the Cold War and the National Security State*. Andre Deutsch, Lontoo 1977.