TIETO, VALTA JA TIEDUSTELUN VALVONTA: TIEDUSTELUVALVONTA-VALTUUTETUN ARVIOINTIA

Tiivistelmä: Artikkelissa tarkastellaan tiedustelun valvontaelimien, erityisesti Suomen tiedusteluvalvontavaltuutetun, toimintaa tiedon ja vallan käsitteiden välityksellä. Päämääränä on konkretisoida tiedustelun ulkoisen laillisuusvalvonnan laadun arviointiin käytettäviä kriteereitä käyttämällä tietoon kytkeytyviä tiedonsaannin ja asiantuntijuuden käsitteitä sekä hahmottelemalla vallan merkitystä tiedustelun valvonnassa.

Tiedustelu on muusta julkisen vallan käytöstä poikkeava toiminnan muoto, jota määrittelevät toiminnan salaisuus sekä tiedusteluviranomaisten suhteellinen itsenäisyys. Nämä erityispiirteet asettavat tiedustelun valvonnalle erityisiä haasteita. Valvontaelimeltä edellytetään itsenäisyyttä ja riippumattomuutta, mutta ne eivät vielä sellaisinaan riitä takaamaan valvontatoiminnan tehokkuutta. Tehokkaan ja asianmukaisen valvonnan toteuttaminen sisältää niin muodollisia kuin toiminnan sisältöä koskevia vaatimuksia. Valvontaelimelle on taattava sen riittävän laajat tiedonsaantioikeudet ja varsinkin laillisuusvalvonnassa valvojien asiantuntemus on tiedustelun valvonnassa keskeistä. Samalla valvontaelimen on hyödynnettävä resurssejansa ja oltava toiminnassaan aktiivinen ja keskusteleva.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu on ollut valvontaelimenä toiminnassa vasta hyvin lyhyen aikaa, joten pitkälle meneviä johtopäätöksiä sen kyvystä toteuttaa kirjoituksessa hahmoteltuja laadun mittareita ei voi vielä muodostaa. Kirjoitus antaa kuitenkin suuntaviivoja valvonnan toimivuuden arviointiin tulevaisuudessa.

Asiasanat: tiedustelu, valvonta, tiedusteluvalvontavaltuutettu, tiedonsaanti, julkinen valta

VERTAISARVIOITU
KOLLEGIALT GRANSKAD
PEER-REVIEWED
www.tsv.fi/tunnus

I. Johdanto

Tässä artikkelissa tarkastelemme Suomen tiedustelun valvontajärjestelmää. Fokus kohdistuu erityisesti Suomen tiedusteluvalvontavaltuutetun arviointiin. Päämääränä on selvittää, miten tiedusteluvalvontavaltuutettu valvontaelimenä vastaa sille asetettuihin vaatimuksiin. Valvontajärjestelmän kokonaisuutta tarkasteltaessa kiinnitämme huomiota siihen, millä eri tavoin tiedon ja vallan käsitteet kiinnittyvät valvontaelimien toimintaan ja niille asetettaviin vaatimuksiin.

Tieto ja valta ovat kiinteästi yhteydessä tiedustelutoimintaan. Tiedustelu on salaista tiedonhankintaa ja jokainen tiedustelutuotteen muodostumisen vaihe sisältää tiedon keräämistä, käsittelyä tai jakamista.[1] Keskeiset tiedon ja vallan ulottuvuudet tiedustelun valvonnassa kytkeytyvät julkisen toiminnan asiakirjajulkisuuteen, oikeuteen saada tietoa sekä tietoon asiantuntijatiedon merkityksessä.

Toimivassa demokraattisessa ja oikeusvaltiollisessa järjestelmässä tiedon julkisuus on

1 Ks. Lohse – Viitanen 2019, s. 118–119.

perustavanlaatuinen lähtökohta, josta poikkeaminen vaatii erityiset perusteet. Suomen perustuslain (731/1999, PeL) 12 §:n 2 momentissa määritellään sekä julkisuuden kohde – viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet, joiden julkisuutta ei ole erikseen välttämättömien syiden vuoksi rajattu – sekä tiedonsaantiin oikeutetut subjektit: jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Asiakirjajulkisuus on poliittinen vapausoikeus, joka kiinnittyy erityisesti demokratian tukemiseen. Se tarjoaa yksilölle yhteiskunnalliseen keskusteluun ja poliittiseen toimintaan tarvittavat edellytykset ja mahdollistaa julkisen toiminnan valvonnan ja kritiikin.[2]

Julkisen vallan valvonta toteuttaa kahta perustehtävää. Se luo toimeenpanovallan toiminnalle demokraattista (poliittista) legitimiteettiä ja vahvistaa oikeusvaltiollisten periaatteiden, kuten lainmukaisuuden, toteutumista viranomaisten ja virkamiesten toiminnassa.[3] Julkisuusperiaate toteuttaa molempia tehtäviä. Vaikka julkisuus ensisijaisesti vahvistaa demokraattista legitimiteettiä muun muassa mahdollistamalla kansalaisten osallistumisen yhteiskunnalliseen keskusteluun, se samalla edistää oikeusvaltiollisten elementtien, kuten oikeusvarmuuden ja yksilön oikeusturvan, toteutumista.[4]

Tiedustelun piirteet suuntautuvat julkisuuden sijaan salassapitoon, tehden siihen sisältyvästä vallankäytöstä demokratian kannalta riskialttiimpaa kuin tavanomaisempaan hallintotoimintaan sisältyvästä vallankäytöstä. Näitä tiedustelun riskejä tasapainottamaan on luotava tehokas ja laaja-alainen valvontamekanismien kokonaisuus. Tiedonsaantioikeus on onnistuneen valvonnan kannalta tärkeä elementti. Ilman oikeutta saada kattavasti tietoa valvottavasta toiminnasta valvonta on tuomittu jäämään teholtaan vajavaiseksi.[5]

Tiedon lisäksi tiedustelun valvonnan teoreettisten perusteiden hahmottamisessa korostuu vallan rooli. Aluksi on hahmotettava valtiollisen vallankäytön kaksi ulottuvuutta: *vertikaalinen ulottuvuus* ja *horisontaalinen ulottuvuus*. Horisontaalisessa ulottuvuudessa valta esiintyy tasaveroisten vallan käyttäjien välisissä suhteissa, kuten suvereenien valtioiden välisissä kansainvälisissä suhteissa. Kansainvälinen oikeus sijoittuu pääasiassa tämän horisontaalisen valtasuhdekehikon hallitsemalle kentälle, minkä seurauksena jotkin kansainvälisen oikeuden piirteet poikkeavat merkittävästi kansallisesta oikeudesta.[6]

Valtiollisiin toimijoihin kohdistuvan tiedustelun kannalta horisontaalinen valtasuhde on mielenkiintoinen valtarakenne.[7] Tällaisen tiedustelun klassista valtio-valtio-muotoa toteuttavan tiedustelutoiminnan on kansainvälisellä areenalla yleisesti katsottu olevan pahimmillaankin vain välttämätön paha.[8] Kansainvälisellä tasolla – jossa ei ole osoitettavissa mitään

2 HE 309/1993 vp, s. 58.
3 Mäenpää 2008, s. 82–83.
4 Jaatinen 2014, s. 37. Valvonnan merkitys toiminnan legitimiteetin korostuu entisestään tiedustelun kohdalla: Dietrich (2016, s. 415) on kiteyttänyt tämän toteamalla, että parempi valvonta johtaa parempaan tiedustelun legitimiteettiin. Tästä myös McGruddy 2013, s. 218.
5 Ihmisoikeusvaltuutettu 2015, s. 39.
6 Scheinin 1991, s. 3–4.
7 Ks. Born – Leigh – Wills 2015, s. 39. Eri valtioiden tiedusteluviranomaiset perustavat toimintansa omista kansallisista säännöksistään ja omien kansainvälisestä oikeudesta tekemiensä tulkintojen varaan. Siten yhtenäistä linjaa kansainvälisistä tiedustelun pelisäännöistä ei voi katsoa muodostuvan.
8 Herman 2002, s. 228. Tiedustelun kansainvälistä hyväksyntää koskenut keskustelu jakautui realistien ja idealistien väliseen diskurssiin, varsinkin syyskuun 11. päivän terrori-iskuja edeltäneenä aikana. Realistinen kanta hyväksyi tiedustelun ja vakoilun vallitsevana asiantilana valtioiden välisissä suhteissa, kun taas idealistinen kanta halusi vähentää tällaisen toiminnan käyttöä. Herman on todennut demokraattisten valtioiden pudonneen johonkin näiden kahden kannan välimaastoon. Syyskuun 11. päivän iskujen jälkeen käsitys tiedustelun

vertikaalista, suhteessa tason toimijoihin hierarkkisesti ylempitasoista tahoa – tiedustelun voidaan katsoa olevan käytännössä sääntelemätöntä toimintaa.[9] Tämä ei tarkoita, että sitä tulisi automaattisesti tulkita rajoituksettomana toimintana, jonka puitteissa valtiot voivat toimia täysin omien halujensa mukaisesti, mutta mahdolliset rajoitukset muodostuvat pikemminkin politiikan kuin oikeuden vaikutuksesta. Oikeudellinen perusasetelma on, että suvereeni valtio saa harjoittaa oman kansallisen turvallisuutensa suojaamiseksi mitä tahansa valtiolliseen tahoon kohdistuvaa tiedustelutoimintaa, jonka se katsoo tarpeelliseksi etujensa suojaamiseksi. Tiedustelu on jätetty ikään kuin hiljaisen yhteisymmärryksen välityksellä kansainvälisesti sääntelemättömäksi, eivätkä kohteena olevaa valtiollista toimijaa käytännössä suojaa mitkään oikeudelliset elementit.[10]

Sama koskee lähtökohtaisesti myös valtion rajojen ulkopuolella olevia ei-valtiollisia tahoja, niin ryhmiä kuin yksilöitäkin. Angloamerikkalaisesta tiedusteluperinteestä peräisin oleva oikeudellinen näkökulma katsoo, että oman valtion oikeudenkäyttöpiirin sisällä olevia suojaavia perusoikeuksia ei ole tarpeen ottaa huomioon tiedustelutoiminnan tapahtuessa kyseisen oikeudenkäyttöpiirin ulkopuolella. Toisin sanoen ulkomaille suuntautuvan, vieraan valtion kansalaisiin kohdistuvan tiedustelun rajoitusten katsotaan olevan löyhempiä – tai olemattomia – verrattuna kotimaahan sijoittuvaan tiedusteluun.[11] Tämä asetelma herättää omanlaisiaan kysymyksiä ja ongelmia, mutta sen ydinajatus on siinä, että kansainvälisessä tiedustelutoiminnassa, sikäli kuin se ymmärretään valtioiden väliseksi toiminnaksi, on kyse tasaveroisten toimijoiden välisestä toiminnasta.[12]

Tiedustelussa ei kuitenkaan ole kyse ainoastaan tasaveroisten toimijoiden välisestä reaalipoliittisesta etujen puolustamisesta (horisontaalinen valtasuhde) tai avoimesti vihamielisten ei-valtiollisten ryhmien seurannasta. Vertikaalinen valta sijoittuu hierarkkisiin valtasuhteisiin, joissa vallan käyttö suuntautuu ylhäältä alas. Toisin sanoen tällaisissa valtasuhteissa on tunnistettavissa vallankäyttäjä sekä heikommassa asemassa oleva vallankäytön kohde. Tämä huomio johtaa tarkastelemaan tarkemmin julkisen vallan käyttöä ja sen valvontaa.

---

legitimaatiosta kuitenkin muuttui: se ei enää ollut ainoastaan valtioiden välistä toimintaa. Terrorismin vastainen ”sota” antoi tiedustelulle myös uudenlaista legitimaatiota, jota sillä ei aikaisemmin selkeästi reaalipolitiikan välineenä ollut. On kokonaan eri kysymys, perustuuko tämä legitimaation kasvu todellisuudessa ainoastaan mielikuvien ja retoriikan muutoksiin vai olisiko mahdollista osoittaa selkeitä toiminnallisia muutoksia tiedustelun toteuttamisessa ja sääntelyssä.

9 Warner 2012, s. 231–232.

10 Radsan 2007, s. 623. Vrt. Forcese 2016, s. 78, 80–81. Sitovien kansainvälisten sopimusten puute koskee paitsi tiedustelua, myös sen valvontaa, kuten tiedusteluvalvontavaltuutettu nosti esiin vuoden 2019 vuosikertomuksessaan (s. 19). Perusoikeussuoja ei myöskään ulotu valtioihin ja julkisyhteisöihin, joten perusoikeuksien pätevyyttä ulkomailla koskevat kysymykset eivät vaikuta valtioiden välistä toimintaa arvioidessa. HE 309/1993 vp, s. 23; Oikeusministeriö 2016, s. 42. Toisaalta kohteen ollessa esimerkiksi vieraan valtion valtionpäämies asetelman arviointi on mutkikkaampaa (ks. tarkemmin alla alaviite 11 viitteineen).

11 Sepper 2010, s. 170. Tämä ajatus oli esillä myös Suomen tiedustelulainsäädännön valmistelussa ja se kiteytyy ilmaisuun ”rajat ylittävä tiedustelu”. Ei-kansalaisiin kohdistuvan ulkomaantiedustelun rajoituksettomuus on epäilemättä yksi nykyaikaisen tiedustelun suurista kysymyksistä ja laajemman kansainvälisen sääntelyn puuttuessa sen ratkaiseminen jää lopulta kunkin valtion oman harkinnan varaan. Suomessa tiedustelulainsäädännön säätämisen yhteydessä tähän keskusteluun ei juurikaan ryhdytty muutamia yksittäisiä kannanottoja lukuun ottamatta. Sen sijaan esimerkiksi Saksassa tämä kysymys on ollut avoimesti esillä erityisesti viime vuosina. Kysymys on lopulta siitä, tulkitaanko perusoikeuksien suojaavan myös oikeudenkäyttöpiirin ulkopuolella olevaa ulkomaan kansalaista. Saksassa tämä kysymys linkittyy G10-komission valvontatoimintaan, sillä G10-komissio on merkittävä saksalaisen tiedustelun ex ante -valvonnan osa. Dietrich 2016, s. 406, 408, 413.

12 Valtioiden välisen tiedustelun ja vakoilun suvereniteettiin kytkeytyvistä kysymyksistä tarkemmin ks. Forcese 2016, s. 80–81.

Tiedustelun kaltainen toiminta kykenee horjuttamaan vallan kolmijaon luomaa julkisen vallan tasapainoa, sillä se vahvistaa toimeenpanovaltaa. Tiedustelutoiminnan itsensä lisäksi tätä vahvistumista tukee tiedustelun erityispiirteiden tunnistaminen. Tiedusteluun liittyy vahva salassapidon ja itsenäisyyden kulttuuri.[13]

Tiedustelu on merkittävää vallankäyttöä, koska siihen sisältyy vähän selkeitä ennalta asetettuja rajoituksia. Lisäksi, yllä mainituista tiedustelun erityispiirteistä johtuen, sen ulkopuolinen valvonta on lähtökohtaisesti heikompaa kuin tavanomaisessa julkisen vallan käytössä.[14] Valvonnan heikkoutta edistää myös tiedusteluun liittyvä luottamuksellisen ja salaisen tiedon käsittely, mikä luo valvonnalle lisähaasteita tiedonsaantiin.[15] Tiedustelu- ja turvallisuuspalvelut katsotaan nykyaikaisen valtion kannalta välttämättömiksi työkaluiksi muun muassa kansainvälisen terrorismin ja rikollisuuden torjunnassa. Samalla tiedustelu- ja turvallisuusviranomaisilla, joiden toimintaa määrittelee salaisuus ja tavanomaisen hallinnon mittakaavassa laaja itsenäisyys, on sisäänrakennettu potentiaali käyttää valtaansa väärin. Toimeenpanovallan rooli väärinkäytöksien ehkäisemisessä on suuri: niiden on säilytettävä riittävä kontrolli alaisistaan viranomaisista ja siten estää niiden erkaantuminen muusta hallinnosta ja sen periaatteista irrallisiksi toimijoiksi, valtioiksi valtion sisällä.[16]

2. Tieto Suomen tiedustelun valvonnassa

Tiedon rooli julkisen vallan valvonnassa on luonnollisesti merkittävä ja tiedon käsitteellä voidaan havaita tässä kontekstissa useampi kuin yksi merkitys. Kaksi tämän kirjoituksen kannalta keskeistä tapaa tulkita tiedon käsitettä valvonnassa ovat tieto *asiantuntemuksena* sekä tieto *tiedonsaantina*. Tieto asiantuntemuksena liittyy siihen, että kyetäkseen toteuttamaan valvontatehtävänsä asianmukaisesti ja tehokkaasti valvontaelimeltä on edellytettävä hyvää asiantuntemusta niistä aiheista ja instituutioista, joita elimen harjoittama valvonta koskee. Tällainen tieto on yleensä yhdistelmä käytännön toiminnassa kerättyä kokemusperäistä tietoa ja akateemista teoreettispainotteista tietoa. Tieto tiedonsaantina viittaa taas valvontaelimen kykyyn saada tietoa valvontansa kohteesta.

Asiantuntemuksen vaatimuksesta on mahdollista säätää aina lainsäädännön tasolla asti, kuten tiedusteluvalvontavaltuutetun kelpoisuusvaatimuksia koskevassa tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (121/2019, TiedVL) 6 §:ssä on tehty. Valtuutetun kelpoisuusvaatimuksiksi on asetettu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto, perehtyneisyys tehtäväalaan ja käytännössä osoitettu johtamistaito. Vaatimukset sisältävät siis a) yleisen akateemis-teo-

13 Venetsian komissio 2007, s. 4; Sepper 2010, s. 167. Ks. Lustgarten – Leigh 1994, s. 365. Kuten Lindstedt (2007, s. 1030) on todennut, oikeusvaltio voi sietää ainoastaan hyvin rajallisen määrän salaista viranomaistoimintaa ja varsinkin sellaista toimintaa, joka on sen kohteelta täysin salattua. Venetsian komissio, viralliselta nimeltään Demokratiaa oikeusteitse -komissio, on Euroopan neuvoston alainen komitea, jonka jäsenistö koostuu riippumattomista asiantuntijoista.

14 Tiedustelun valvonnan, varsinkin laillisuusvalvonnan, historia ei ole kovin pitkä. Sen synty voidaan ajoittaa 1970-luvulle, minkä jälkeen ajatus tiedustelun valvonnasta on levinnyt nopeasti. Gill (2007, s. 14) on tunnistanut tämän leviämisen taustalla kaksi tekijää: i) ns. vanhat demokraattiset valtiot tarvitsivat vastauksen tiedustelutoiminnan väärinkäytöksistä esiin nousseisiin skandaaleihin ja ii) ns. uudet demokratiat, eli toisin sanoen entiset diktatuurit, tarvitsivat vahvaa tiedustelun valvontaa luomaan tiedustelupalvelujensa toiminnalle demokraattista legitimiteettiä.

15 Lohse – Viitanen 2019, s. 127.

16 Venetsian komissio 2007, s. 4–5.

reettisen tietopohjan vaatimuksen, b) spesifimmin valtuutetun tehtäviin kohdistuvan osaamisen vaatimuksen sekä c) käytännön johtamistaidon vaatimuksen. Perehtyneisyyden osalta säännöksen teksti ei tarkenna, tarkoitetaanko sillä käytännön kokemusta soveltuvilta aloilta ja tehtävistä, teoreettista tietopohjaa vaiko molempia. Lain esitöissä perehtyneisyyden merkitystä on täsmennetty: se tarkoittaa viranomaistoiminnan laillisuuskysymyksien tuntemista, laillisuusvalvonnan osaamista ja tiedustelun operatiivisen tason toiminnan tuntemusta sekä tietojärjestelmä- ja tietoliikennetiedustelun valvonnan kannalta riittävän tasoista teknistä osaamista. Näiden lisäksi kokonaisuuteen kuuluu perus- ja ihmisoikeusjuridiikan alan osaaminen.[17] Perehtyneisyyden tehtäväalaan voidaan siis valtuutetun kelpoisuusvaatimuksien kohdalla katsoa tarkoittavan sekä teoreettista tietopohjaa että käytännön kokemuksen avulla kartutettua osaamista.

Johtamistaidon vaatimukselle on osoitettavissa tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnan jokapäiväiseen toiminnan ohjaamiseen ja johtamiseen liittyviä perusteluita, mutta sillä on mahdollista katsoa olevan niin ikään kytkös asiantuntijuuteen ja valvonnan tehokkuuteen. Valtuutetulta ei voida, edellä mainituista kelpoisuusvaatimuksista huolimatta, vaatia tiedustelutoiminnan kaikkiin eri osa-alueisiin ulottuvaa yksityiskohtaisempaa osaamista. Valtuutetulla on kuitenkin käytössään asiantuntemusta omaavaa henkilöstöä. Johtamistaito kytkeytyy siten henkilöstön asiantuntemuksen onnistuneeseen johtamiseen. Hallintovaliokunta katsoikin, että henkilöstön asiantuntemuksen hyödyntäminen tekee tarpeettomaksi vaatia valtuutetun virkaan nimitettävältä henkilöltä kokemusta tiedustelutoiminnasta.[18]

Vaikka tiedustelutoiminnan ulkoisen valvojan kelpoisuusvaatimuksien kirjaaminen lain tasoisella säännöksellä ei ole välttämätöntä, lakisääteiset kelpoisuusvaatimukset luovat arvokasta vakautta valvontamekanismin toimivuuteen ja toimivat osaltaan valvontaelimen itsenäisyyden suojaajana. Mikäli valvontaelin ei esimerkiksi olisi organisatorisesti täysin itsenäinen valvonnan kohteestaan tai toimeenpanovallan ohjauksesta, lain tasoista sääntelyä heikommat normit eivät välttämättä riittäisi takaamaan virkaan valittavan kelpoisuusvaatimuksista kiinnipitämistä. Uhkana olisi siis, että virkaan tulisi valituksi valvonnan kohteen tai toimeenpanovallan intresseille myötämielinen henkilö, jonka valintaa eivät rajoittaisi tosiasiallisesti minkäänlaiset ennalta asetetut kelpoisuutta turvaavat vaatimukset. Toisaalta asiantuntemuksen vaatimus voi myös johtaa siihen, että valvontaelimen jäsenistöön tai valvontaa harjoittavaan virkaan on käytännössä pakko valita henkilö, jolla on käytännön kokemusta tiedustelutoiminnasta, eli toisin sanoen henkilö, joka on aiemmin toiminut valvonnan kohteessa tai vähintään ollut hyvin läheisissä tekemisissä valvonnan kohteen kanssa. Tällöin erilaiset tiedostamattomat ja tiedostetut sympatiat valvonnan kohdetta kokonaisuutena tai yksittäisiä henkilöitä kohtaan voivat heikentää valvonnan laatua. Sen lisäksi, että hallintovaliokunta katsoi, ettei tiedusteluvalvontavaltuutetun virkaan nimitettävältä ole tarpeen edellyttää kokemusta tiedustelutoiminnasta, lain esitöissä nousi myös useaan otteeseen esiin, ettei virkaan voida

17 HaVL 36/2018 vp, s. 7–8. Lohse ja Viitanen (2019, s. 168–169) ovat tosin todenneet, että hallituksen esityksessäkin (HE 199/2017 vp, s. 47) mainittuja valtuutetun kelpoisuutta koskevia edellytyksiä tiedustelun operatiivisen tason tuntemuksesta ja tietojärjestelmä- ja tietoliikennetiedustelun valvontaan kytkeytyvästä teknisestä erityisosaamisesta ei voida pitää sellaisinaan käytännöllisinä. Tällaiset edellytykset uhkaisivat rajata valtuutetun valinnan tiedusteluviranomaisen palveluksessa olevaan virkamieheen.

18 HaVL 36/2018 vp, s. 8.

valita virkavapaalla olevaa tiedusteluvirkamiestä.[19]

Tiedonsaantioikeus on kenties keskeisin yksittäinen toimivan tiedustelun valvonnan elementti. Tiedustelutoiminta on luonteeltaan salaista, eikä siitä ole mahdollista saada valvonnan kannalta olennaista tietoa avoimien väylien välityksellä. Julkisuusperiaatteeseen nojaava laillisuusvalvonnan malli ei siis tarjoaisi valvontaelimelle läheskään riittävää tiedonsaantia. Sen sijaan tiedustelun valvonta edellyttää valvontaelimeltä aktiivista tiedonhankintaa tiedustelutoiminnasta, mikä taas edellyttää lainsäädännön kautta taattuja tiedonsaantioikeuksia, jotka takaavat, että valvontaelin kykenee käytännössä hankkimaan tarvitsemansa tiedot.

Mistä osista toimivan tiedustelun valvontaelimen tiedonsaantioikeuksien voidaan katsoa koostuvan? *Ensinnäkin* tiedonsaantioikeuksien on oltava rajoittamattomat: valvontaelimen on kyettävä saamaan käyttöönsä kaikki valvontatoimintansa kannalta tarpeelliset tiedot salassapitosäännösten estämättä.[20] *Toiseksi* tiedonsaantioikeuksien on kohdistuttava mahdollisimman laajasti kaikkiin tiedustelutoiminnan toteuttamiseen osallistuviin tahoihin. Käytännössä tämä tarkoittaa, että viranomaisten lisäksi tiedonsaantioikeuksien tulisi ulottua myös muihin julkista hallintotehtävää toteuttaviin toimijoihin. Jokaisella valvontaelimellä ei kuitenkaan tarvitse välttämättä olla laajuudeltaan identtisiä tiedonsaantioikeuksia, sillä eri valvontamuotoihin saattaa sisältyä erilainen rooli täytettäväksi. Esimerkiksi jotkin valvontaelimet voivat valvoa tiedustelutoimintaa kokonaisuutena ja toiset ainoastaan tiettyjä tiedustelun toimintamuotoja. Myös valvonnan päämäärä voi olla erilainen. Valvonta voi rajautua ainoastaan epäkohtien havaitsemiseen tai se voi kattaa myös aktiivisemman roolin epäkohtien korjaamisessa.[21]

Tiedonsaannin perusedellytyksiä voidaan tukea erilaisin vaihtoehdoin, jotka lisäävät valvontaelimen kykyä hankkia tietoa ja siten kasvattavat elimen tiedonsaannin keinovalikoimaa. Tällaisia keinoja ovat esimerkiksi erilaiset kuulemismenettelyt, tarkastusoikeudet, oikeus saada selvityksiä tiedusteluviranomaisilta sekä tiedusteluviranomaisille asetetut velvollisuudet. Kuulemismenettelyt ovat useimmiten parlamentaarisille valvontaelimille annettu keino kutsua tiedusteluviranomaisia ja muita tiedustelutoiminnan johtamisen ja toteuttamisen kannalta keskeisiä henkilöitä kuultavaksi.[22] Tarkastusoikeudet mahdollistavat pääsyn valvonnan kannalta keskeisiin toimitiloihin ja tietojärjestelmiin sekä tiedustelutoiminnan keskeisiin asiakirjoihin.[23] Oikeus saada selvityksiä on myös tärkeä lisä valvontaelimen tavanomaiseen tie-

19 HaVL 36/2018 vp, s. 8; PuVL 8/2018 vp, s. 5.

20 Tshwanen periaatteet 6 ja 32; Ottawan periaatteet kohta 9.3.3. alakohta b. Tshwanen periaatteet ovat kansainvälisen asiantuntijayhteistyön tuloksena vuonna 2013 muodostettuja tiedustelun valvontaa koskevia periaatteita. Tshwanen periaatteet perustuvat niin kansainväliseen kuin eri valtioiden kansalliseen lainsäädäntöön, käytäntöihin kuin asiantuntijoiden näkemyksiin. Ottawan periaatteet ovat joukon ihmisoikeus- ja terrorismiasiantuntijoita vuonna 2016 muodostamia yleisiä terrorismin torjunnan ja ihmisoikeuksien yhteensovittamista koskevia periaatteita.

21 Lohse – Viitanen 2019, s. 141. Parlamentaarisen valvonnan ja laillisuusvalvonnan tarpeiden erilaisuudesta ks. HE 199/2017 vp, s. 44.

22 Tässä tarkoitettu kuulemismenettely tulee ymmärtää erillisenä TiedVL 13 §:ssä tarkoitetusta tiedusteluvalvontavaltuutetun kuulemisesta. Esimerkiksi Italian (Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, COPASIR) ja Alankomaiden (Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, CIVD) tiedustelun parlamentaarisilla valvontaelimillä on käytettävissään erilaiset kuulemismenettelyt. HE 199/2017 vp, s. 23; Hautamäki 2007, s. 10.

23 Oikeusministeriö 2017, s. 64; HE 199/2017 vp, s. 53; Tshwanen periaate 33, kohta a(i). Samainen kohta nostaa esiin myös kuulemisen ja selvitysten tarpeellisuuden. Ks. Scheinin 2010, kohta 14. Tarkastuksien kannalta

donsaantiin. Selvitysten avulla valvontaelin kykenee hankkimaan tietoa sellaisista valvonnan kannalta keskeisistä seikoista, joista ei välttämättä ole suoraan saatavilla valmista tietoa.[24] Selvitysten vaatiminen edellyttää valvontaelimiltä omatoimisuutta ja aktiivisuutta. Tiedusteluviranomaisille asetetut velvollisuudet tiedottaa ja raportoida valvontaelimille niiden erikseen pyytämättä asettaa taas aktiivisuuden velvoitteen tiedusteluviranomaisille.[25]

Tässä kirjoituksessa tiedonsaantia tarkastellaan nimenomaan valvontaelimen tiedonsaantioikeuksien kontekstissa, mutta tiedonsaantioikeus julkisen vallan käytön ja tiedustelun kontekstissa kattaa tietenkin myös yksilön oikeuden saada tietoa itseensä kohdistetusta vallankäytöstä. Tiedustelun yhteydessä tämä tarkoittaa erityisesti jälkikäteisen oikeusturvan piiriin kuuluvaa kohteelle ilmoittamista häneen kohdistetun tiedustelumenetelmän käytöstä.[26] Valvontaelimen toimintaan tämä yksilöllinen oikeus tietoon voi kytkeytyä esimerkiksi laillisuusvalvonnan välityksellä. Valvontaelimen tehtäviin voi kuulua ilmoittamisvelvollisuuden noudattamisen valvominen, kuten Suomessa tiedusteluvalvontavaltuutetun tapauksessa.[27]

Oma erityinen kysymyksensä on erilaisten *whistleblower*-järjestelyjen tarpeellisuus.[28] Whistleblower-toiminta on keino hallinnon sisällä työskenteleville henkilöille paljastaa ja tuoda julki väärinkäytöksiä ja epäeettisiä toimintatapoja, joita muut valvontamekanismit eivät ole syystä tai toisesta onnistuneet havaitsemaan. Tiedustelu ja whistleblowing-toiminta ovat muuta julkishallintoa jännitteisemmässä asemassa suhteessa toisiinsa, sillä tiedustelukulttuuria leimaa salaisuus ja tiedustelutoiminnassa käsitellään arkaluonteisia ja kansallisen turvallisuuden kannalta merkittäviä tietoja. Tiedustelun whistleblowing-mekanismeissa onkin esimerkiksi Yhdysvalloissa panostettu ennen kaikkea hallinnon sisäisiin tiedon kulkuväyliin, joiden välityksellä työntekijät ja virkamiehet voivat tuoda esiin havaitsemiaan epäkohtia.[29] Suomessa taas tiedustelun konkreettisista whistleblowing-väylistä ei ole juurikaan keskusteltu tarkemmin, mutta nimettömät ilmiannot ja ilmiantajien suojelu mainittiin tiedustelulainsäädännön esitöissä yleisellä tasolla.[30]

on olennaista, että valvontaviranomainen saa itsenäisesti päättää tarkastustoiminnastaan. Tarkastuskäynnit mahdollistavat paitsi toimitilojen ja tietojärjestelmien tarkastamisen, ne samalla antavat valvontaviranomaiselle mahdollisuuden haastatella tiedustelupalvelun henkilökuntaa.

24 Oikeusministeriö 2017, s. 63; HE 199/2017 vp, s. 52–53.

25 Esimerkkinä tiedusteluviranomaisten epäonnistumisesta tiedottamisvelvollisuutensa täyttämisessä voidaan käyttää Norjan tiedustelutoiminnan valvonnassa ilmennyttä tapausta. Norjan tiedusteluviranomainen E-tjenesten ei ollut saattanut EOS-valtuuskunnan, norjalaisen parlamentaarisen erityisvalvontaelimen, tietoon uuden terrorismin torjuntaan käytetyn työkalun käyttöönottoa. EOS-valtuuskunta toi asian esille vuosikertomuksessaan ja esitti kritiikkinsä asiasta E-tjenestenille. EOS-utvalget årsmelding 2019, s. 23. Tapauksesta on mahdollista myös johtaa yleisiä huomioita: valvontaelimen tiedonsaantioikeudet eivät sellaisenaan poista tiedusteluviranomaisten oman aktiivisuuden ja yhteistyöhalukkuuden merkitystä onnistuneen valvonnan ja siten laadukkaamman tiedustelun legitimaation kannalta. Ks. myös Scheinin 2010, kohta 36.

26 Oikeusministeriö 2016, s. 36.

27 HE 199/2017 vp, s. 48; Oikeusministeriö 2017, s. 60.

28 Ottawan periaatteet, kohdat 9.1.1. ja 9.6.1.; Scheinin 2010, kohdat 24–25 sekä käytäntö 18. Whistleblower-suojausmekanismit on nostettu esiin myös Euroopan unionin perusoikeusviraston raportissa (suositus 8), Euroopan unionin perusoikeusvirasto 2017, s. 13. EIT on arvioinut julkisen vallan ja whistleblower-teeman kysymyksiä ratkaisussaan Guja v. Moldova, 14227/04, ks. erityisesti kohdat 69–78. Ks. myös Neuvonen 2016, s. 246; Lohse – Viitanen 2019, s. 135–136.

29 Berry 2014, s. 1–2.

30 Ks. HE 199/2017 vp, s. 31; HaVL 36/2018 vp, s. 19. Laajemmin teemasta ks. Lustgarten – Leigh 1994, s. 257–260.

3. Tiedustelun valvonta Suomessa

3.1. Valvonnan perusteet

Valvonta sisältää erityisen vallankäytön muodon, valvontavallan, käyttöä. Tämän valvontavallan perusta on riippuvainen siitä, minkä tyyppisestä valvonnasta on kyse. Hallinnon ulkoisessa valvonnassa ei ole kyse suoraan hallinnollisesta hierarkiasta, vaan pikemminkin vallan kolmijako-oppiin palautettavasta poliittisluonteisesta demokraattisesta järjestelystä, jolla useimmiten pyritään edistämään parlamentin tai tuomioistuimien kykyä valvoa toimeenpanovallan toimintaa. Laillisuusvalvonnan eri muodoissa valvonnan pääpaino luonnollisesti sijoittuu hallinnon lainmukaisuuden toteutumisen valvontaan.[31] Tiedustelutoiminnan valvonnan tulisi täyttää¨ vaatimukset tehokkuudesta ja riippumattomuudesta. Valvonnan tulee olla sellaista, että se turvaa luottamusta tiedustelutoiminnan asianmukaisuuteen ja yksilön oikeusturvan toteutumiseen. Valvontajärjestelmän tulee myös täyttää perustuslain, kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja Euroopan unionin oikeusjärjestyksen asettamat vaatimukset.[32]

Tiedustelun valvonta, jonka määritelmä TiedVL 2 §:n 1 momentin mukaan sisältää sekä siviili- että sotilastiedustelun parlamentaarisen valvonnan ja laillisuusvalvonnan, voidaan suomalaisessa järjestelmässä jakaa karkeasti sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan. Ulkoinen valvonta voidaan jakaa edelleen laillisuusvalvontaan ja parlamentaariseen valvontaan.[33] Hallinnon sisäisen laillisuusvalvonnan perustana on PeL 2 §:n 3 momentissa ilmaistu oikeusvaltioperiaate eli lainmukaisuuden vaatimus: kaiken julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkasti noudatettava lakia. Julkishallinnon on valvottava omassa toiminnassaan lainmukaisuuden toteutumista. Eri virastojen ja laitoksien on huolehdittava sisäisen valvonnan järjestämisestä sekä omassa toiminnassaan että toiminnassa, josta se vastaa. Oikeusvaltioperiaatetta täydentää PeL 118 §:n sääntely virkamiehen vastuusta virkatoimiensa lainmukaisuudesta.[34] Sisäiset laillisuusvalvojat, kuten sotilastiedustelun osalta Puolustusvoimien asessori ja Puolustusvoimien pääesikunnan oikeudellinen osasto, ovatkin tärkeässä roolissa valvonnan kokonaistoiminnan kannalta.[35] Tässä kirjoituksessa keskitytään kuitenkin ennen kaikkea tiedustelun ulkoiseen valvontaan, jossa tiedonsaantiin ja asiantuntemukseen liittyvät kysymykset näyttäytyvät korostuneempina kuin sisäisen valvonnan muodoissa.

Tiedustelutoiminnan valvonnasta säädetään tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa, jonka 1 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan juuri siviilitiedustelun ja sotilastiedustelun valvontaan. Lain esitöiden perusteella siviilitiedustelulla tarkoitetaan poliisilain (872/2011, PolL) 5 a luvussa ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetussa laissa (582/

31 Mäenpää 2018, s. 289–290. Erityisestä kolmijako-oppiin kytkeytyvästä tarpeesta valvoa toimeenpanovallan toimia tiedustelun saralla, ks. Hijzen 2014, s. 228.
32 HE 199/2017 vp, s. 32.
33 Ks. Hautamäki 2007, s. 2.
34 Mäenpää 2018, s. 81–83, 287–288, 1295–1297; HE 1/1998 vp, s. 73–74; Puolustusministeriö 2010, s. 3–4.
35 Tiedusteluvalvontavaltuutettu 2020, s. 10–11; HE 199/2017 vp, s. 33–34. Toimiva sisäinen laillisuusvalvonta on ensisijainen keino väärinkäytöksien ehkäisemiseksi, koska se sijoittuu lähimmäs käytännön toiminnan tasoa. Jonkka 2004, s. 47.

2019, TtStL) säädettyä tiedustelutoimintaa. PolL 5 a luvun 1 §:n mukaan siviilitiedustelu on suojelupoliisin suorittamaa tiedonhankintaa ja tiedon hyödyntämistä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Sotilastiedustelulla tarkoitetaan puolestaan sotilastiedustelusta annetussa laissa (590/2019, SotTiedL) säädettyä tiedustelutoimintaa. SotTiedL 1 §:n mukaan sotilastiedustelu on puolustusvoimien suorittamaa tiedustelutoimintaa.[36]

Tiedustelulakien lainsäätämisprosessin aikana valiokunnat korostivat lausunnoissaan tehokkaan ja kattavan valvonnan merkitystä. Esimerkiksi lakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että vaikka tiedustelumenetelmät eivät aiemmasta tilanteesta paljon muuttuneet, niitä käytetään kuitenkin eri tarkoituksessa ja toimintaympäristössä ja niillä puututaan perus- ja ihmisoikeuksiin. Merkittävien toimivaltuuksien antaminen tiedusteluviranomaisille edellyttääkin asemaltaan riippumatonta ja toimivaltuuksiltaan vahvaa ulkoista valvontajärjestelmää.[37] Valiokunnat pitivät myös oleellisena valvontaan kohdistuvien resurssien riittävyyttä. Tarvittavien resurssien arvioitiin muodostuvan kaavailtuun nähden huomattavasti suuremmiksi. Valiokunnat kuitenkin totesivat, että niiden määrää on vaikea arvioida, kun työstä ja sen määrästä ei ole vielä kokemusta.[38]

TtStL 25 §:ssä säädetään tietoliikennetiedustelun ulkoisesta valvonnasta, jonka mukaan sisäministeriön on annettava eduskunnan oikeusasiamiehelle, tiedusteluvalvontavaliokunnalle ja tiedusteluvalvontavaltuutetulle vuosittain kertomus tietoliikennetiedustelun käyttämisestä, edistäen näiden keskeisten valvontaelimien tiedonsaantia. Tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittamasta valvonnasta säädetään tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa ja tiedustelutoiminnan parlamentaarisesta valvonnasta eduskunnan työjärjestyksessä (40/2000). TtStL 26 §:n mukaan suojelupoliisin on annettava tieto tiedusteluvalvontavaltuutetulle kyseisen lain nojalla tehdyistä vaatimuksista, päätöksistä sekä tuomioistuimen antamista luvista siten kuin PolL 5 a luvun 61 §:ssä säädetään. TtStL:n valvontaa koskevat pykälät vastaavatkin asiallisesti PolL 5 a luvun 5961 §:n sääntelyä.[39]

Sotilastiedustelun ulkoisesta valvonnasta säädetään SotTiedL 107 §:ssä, jonka mukaan puolustusministeriön on annettava eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja tiedusteluvalvontavaltuutetulle vuosittain kertomus tiedustelumenetelmien ja sotilastiedustelun suojaamisen käytöstä sekä valvonnasta. Sotilastiedusteluviranomaisen on annettava tiedusteluvalvontavaltuutetulle erinäisiä ilmoituksia, kuten tieto tiedustelumenetelmää koskevasta luvasta ja päätöksestä, mistä säädetään SotTiedL 108 §:ssä.

3.2. Parlamentaarinen valvonta

Kansanedustuslaitoksen osallistuminen valvontaan on demokratian kannalta tärkeää ja parlamentaarisen valvonnan vahvistava vaikutus tiedustelun demokraattiseen legitimiteettiin on yksi sen roolin ydinalueista. Tiedustelupalvelujen tehtävä kytkeytyy julkisen ja yhteisen edun palvelemiseen.[40] Parlamentaarinen valvonta luo poliittista kontrollia tiedusteluun,

36 HE 199/2017 vp, s. 42.
37 LaVL 27/2018 vp, s. 3. Ks. esim. HaVL 36/2018 vp, s. 34; PeVM 9/2018 vp, s. 3.
38 Ks. esim. TrVL 2/2018 vp, s. 6, 8; LaVL 27/2018 vp, s. 45; PeVM 9/2018 vp, s. 9.
39 HE 202/2017 vp, s. 262.
40 Dietrich 2016, s. 399–400; Ihmisoikeusvaltuutettu 2015, s. 9; HE 199/2017 vp, s. 26. Dietrich on todennut

mikä on samanaikaisesti sen perimmäinen tarkoitus sekä sen suurin riskitekijä. Tiedustelun politisoituminen voi johtaa siihen sisältyvän vallan väärinkäyttöön poliittisten tarkoitusperien saavuttamiseksi. Tietyt valvonnan järjestelyt auttavat kuitenkin minimoimaan tätä riskiä: tiedusteluviranomaisen johdon aseman vakauttaminen, esimerkiksi säännellyin toimikausin, sekä asianmukaisen ja riittävän päätöksien ja menettelyjen dokumentoiminen ovat keinoja hallita poliittista vaikuttamista ja rajata se nimenomaan hyödyllisiin ulottuvuuksiinsa.[41]

Tiedustelutoiminnan ja suojelupoliisin muun toiminnan parlamentaarista valvontaa harjoittaa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta, kun taas tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa harjoittaa tiedusteluvalvontavaltuutettu, joka valvoo myös suojelupoliisin muuta toimintaa TiedVL 2 §:n 2 ja 3 momentin mukaan. Tiedusteluvalvontavaliokunta on uusi eduskunnan erikoisvaliokunta, jonka tehtävistä säädetään eduskunnan työjärjestyksessä. Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa säädetään tiedusteluvalvontavaliokunnan oikeudesta tietojen ja selvitysten saamiseen sekä¨ tiedusteluvalvontavaliokunnan ja tiedusteluvaltuutetun yhteistyöstä.[42]

Alun perin suojelupoliisin PolL 5 luvun mukaisten toimivaltuuksien ei katsottu kuuluvan valvonnan piiriin, mutta valiokunnat kritisoivat tätä, minkä jälkeen valvonta muutettiin koskemaan myös suojelupoliisin muuta toimintaa.[43] Esimerkiksi perustuslakivaliokunta katsoi mietinnössään, että valvonnan kattavuus edellyttää riittävien valvontajärjestelyjen ulottamista suojelupoliisin toimintaan kokonaisuudessaan.[44]

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin harjoittamasta laillisuusvalvonnasta sekä siviili- ja sotilastiedustelun muusta valvonnasta säädetään erikseen TiedVL 1 §:n 2 ja 3 momentin mukaan. Lain esitöiden perusteella viittaussäännöksellä on haluttu korostaa sitä, että¨ tiedustelutoiminnan valvonnasta annetulla lailla ei muuteta ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltaa, tehtäviä tai asemaa eräänlaisina valvonnan valvojina. Lisäksi on haluttu erikseen tuoda esille tietosuojavaltuutetun harjoittama ulkoinen laillisuusvalvonta.[45]

Parlamentaarisella valvontajärjestelmällä on vahvistettu eduskunnan asemaa tiedustelutoiminnan valvonnassa.[46] Eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:n mukaan tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävänä on toimia siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan parlamentaarisena valvojana. Valiokunta toimii lisäksi suojelupoliisin muun toiminnan parlamentaarisena valvojana. Tiedusteluvalvontavaliokunnan tulee parlamentaarista valvontatehtäväänsä hoitaessaan

tiedustelun valvontaan sisältyvän kolme elementtiä: lainmukaisuuden valvonta, parlamentaarinen valvonta ja poliittinen kontrolli. Sijoitettuna suomalaiseen tiedustelun valvonnan kokonaisuuteen mainituista elementeistä ensimmäisen voidaan katsoa sijoittuvan laillisuusvalvonnan alaan ja keskimmäisen luonnollisesti parlamentaarisen valvonnan alaan. Viimeksi mainittu sijoittuu sekä sisäisen laillisuusvalvonnan että osin parlamentaarisen valvonnan piiriin.

41 Venetsian komissio 2007, s. 5.

42 Ks. tarkemmin parlamentaarisen erityisvalvontaelimen määrittelystä Hautamäki 2007, s. 5. Lainvalmisteluprosessin aikana Martin Scheinin esitti lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle (22.11.2018, s. 3–4) melko kriittisiä näkemyksiä tiedusteluvalvontavaliokunnan toimivaltuuksista. Vaikka syvempi katsaus parlamentaariseen valvontaan jää tämän kirjoituksen fokuksen ulkopuolelle, voidaan edelliseen lukuun viitaten (tiedonsaantioikeuksien rajoittamattomuus) nostaa esiin, että Scheininin kritiikin kärki kohdistui valiokunnan tiedonsaantioikeuksien heikkouteen.

43 HE 199/2017 vp, s. 43. Ks. esim. TrVL 2/2018 vp, s. 7; PuVL 8/2018 vp, s. 6.

44 PeVM 9/2018 vp, s. 4. Ks. Juha Lavapuron lausunto perustuslakivaliokunnalle (20.11.2018), s. 2.

45 HE 199/2017 vp, s. 42.

46 HE 199/2017 vp, s. 36.

1) valvoa tiedustelutoiminnan asianmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta, 2) seurata ja arvioida tiedustelutoiminnan painopisteitä, 3) seurata ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa, 4) käsitellä valmistelevasti tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomukset ja 5) käsitellä TiedVL 18 §:n 2 momentin mukaiset valvontahavainnot. Tiedusteluvalvontavaliokunnalla on oikeus omasta aloitteestaan ottaa käsiteltäväkseen toimialaansa kuuluva asia sekä laatia siitä mietintö täysistunnolle, jos valiokunta katsoo asian merkityksen sitä vaativan.

TiedVL 3 §:n mukaan tiedusteluvalvontavaliokunnalla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta maksutta valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot. Lain esitöiden mukaan tiedusteluvalvontavaliokunnan tiedonsaantioikeuksien tulee olla laajat, jotta se voi hoitaa valvontatehtäviään tehokkaasti ja asianmukaisesti. Tiedustelutoiminnassa on yleensä kyse salassa pidettävistä¨ tiedoista, joihin tulee kuitenkin olla pääsy. Säännös täydentää PeL 47 §:n 1 momentissa säädettyä eduskunnan valiokuntien tiedonsaantioikeutta. Tietoja voidaan hankkia kirjallisesti ja suullisesti. Tiedusteluvalvontavaliokunta voi tietojen saamiseksi kuulla valitsemiaan asiantuntijoita, vastuuministeriöitä ja -virkamiehiä sekä muita tarpeelliseksi katsomiaan tahoja.[47]

Tiedusteluvalvontavaliokunnalla on myös oikeus saada tiedusteluvalvontavaltuutetulta ja muilta viranomaisilta sekä muilta julkista tehtävää hoitavilta maksutta valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa selvitykset TiedVL 4 §:n mukaan. Tiedusteluvalvontavaliokunnalla ei ole tiedusteluvalvontavaltuutetun kaltaista oikeutta tehdä tarkastuksia. Tiedusteluvalvontavaliokunta voi kuitenkin pyytää tiedusteluvalvontavaltuutettua tekemään tarkastuksen tai hankkimaan muulla tavoin tiedusteluvalvontavaliokunnan tarvitsemat tiedot. Tiedusteluvalvontavaliokunnan työn kannalta tärkeiden tietojen ja selvitysten saaminen onkin hyvin pitkälti riippuvainen tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnasta. Selvityksiä voidaan pyytää tilanteissa, joissa ei ole olemassa valmista tietoa.[48]

3.3. Laillisuusvalvonta

Perinteisen valtiosääntöoikeudellisen määritelmän mukaan laillisuusvalvonta tarkoittaa nimenomaan ulkoista, ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamaa valvontaa (yleinen laillisuusvalvonta), joka perustuu PeL 108 §:ssä ja PeL 109 §:ssä säädettyihin tehtäviin. Näihin tehtäviin kuuluu tuomioistuinten, viranomaisten ja virkamiesten sekä muiden julkisyhteisön työntekijöiden ja julkista tehtävää suorittavien toiminnan lainmukaisuuden valvonta, minkä lisäksi oikeuskansleri valvoo myös valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Molempien laillisuusvalvojien valvontatehtävien ytimessä on lainmukaisuuden ohella erityisesti huomioitu perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta. Erityisemmillä aloilla, kuten tiedustelun kohdalla, ylimpien laillisuusvalvojien rooli katsotaan kuitenkin pikemminkin muuta laillisuusvalvontaa täydentäväksi.[49]

47 HE 199/2017 vp, s. 43–44.

48 HE 199/2017 vp, s. 45–46. Ks. Hautamäki 2007, s. 5 koskien esimerkiksi kansallisen turvallisuuden suojaamisintressin asettamia rajoituksia valvontaelimen tiedonsaantioikeuksiin. Näihin rajoituksiin liittyviä haasteita on pidettävä erityisen merkityksellisinä parlamentaaristen valvontaelimien yhteydessä.

49 Lindstedt 2007, s. 1028. Lausunnossaan hallintovaliokunnalle (26.10.2018, s. 2) Sakari Melander nosti esiin ylimpien laillisuusvalvojien merkityksen tiedusteluvalvontavaltuutetun valvojina, eli ”valvonnan valvojina”.

Ulkoisella laillisuusvalvonnalla voidaan hahmottaa olevan useita yleisluonteisia tehtäviä. Se tuottaa virheitä ennalta ehkäisevää vaikutusta viranomaisten ja muiden hallinnon toimijoiden ollessa tietoisia heihin kohdistuvasta ulkoisesta valvonnasta. Laillisuusvalvonnalla on tietenkin myös virheitä korjaava tehtävä. Näiden varsinaiseen virheelliseen toimintaan liittyvien tehtävien lisäksi ulkoinen laillisuusvalvonta on epäsuorasti osallisena ohjaamassa viranomaistoimintaa ja tukemassa sitä. Samalla toimivan ja itsenäisen laillisuusvalvonnan olemassaolo luo yleistä yhteiskunnallista luottamusta kyseessä olevaa hallinnollista toimintaa kohtaan.[50]

Kaikkien edellä mainittujen toimintojen voidaan katsoa kytkeytyvän myös tiedustelun ulkoiseen laillisuusvalvontaan. Itse asiassa ulkoisen laillisuusvalvonnan merkityksen voidaan katsoa korostuvan entisestään tiedustelun kaltaisessa salaisuudessaan ja itsenäisyydessään tavanomaisesta hallintotoiminnasta poikkeavan toimintamuodon kohdalla. *Lindstedt* on nostanut esiin laillisuusvalvonnan roolia kontrollipolitiikan ongelmallisempien piirteiden – kuten yleisen turvallisuuden hahmottamisen perusoikeutena – rajoittajana.[51] Vaikka Lindstedtin huomio koskee ennen kaikkea ylimpiä laillisuusvalvojia, sen ydinajatus on mahdollista ulottaa tiedustelun kohdalla koskemaan myös sen ensisijaisena pidettävää tiedusteluvalvontavaltuutetun ulkoista laillisuusvalvontaa.

4. Tiedusteluvalvontavaltuutetun arviointia

4.1. Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävät

TiedVL 7 §:n mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävänä on tiedustelutoiminnan laillisuuden valvojana ensinnäkin valvoa tiedustelumenetelmien ja tiedustelutiedon käytön sekä muun tiedustelutoiminnan lainmukaisuutta. Lain esitöiden mukaan termi ”tiedustelutoiminnassa” viittaa siihen, että tiedusteluvalvontavaltuutettu voi valvoa tiedustelua ylipäätään eikä vain siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännössä mainittuja tiedustelumenetelmiä. Tiedusteluvalvontavaltuutettu voi valvoa esimerkiksi avointen lähteiden tiedustelua ja ulkomailla tapahtuvaa tiedustelutoimintaa. Hän voi myös seurata toimialallaan kansainvälistä kehitystä ja pitää tehtäviensä hoitamisen kannalta tarpeellisessa määrin yhteyttä muiden maiden valvontaviranomaisiin.[52]

Tiedusteluvalvontavaltuutettu on oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluva tiedustelun valvontaviranomainen, jonka itsenäisyyden ja riippumattomuuden tueksi on esitettävissä hyviä argumentteja. Valtuutettu – jonka päätösvalta perustuu laillisuusvalvonnalliseen virkavastuuseen – kykenee tekemään itsenäisiä päätöksiä valvonnan toteutusta koskevissa ratkaisuissaan samoin kuin päättämään itse valtuutetun toiminnon henkilöstöstä ja resurssien käytöstä.[53] Valtuutetun tehokkuutta valvontaelimenä tukee se, että sen valvonta ulottuu jokaiseen tiedustelutoiminnan kolmesta ajallisesta jaksosta – ennakollinen, reaaliaikainen ja jälki-

50 Lindstedt 2007, s. 1028; Jonkka 2007, s. 171.
51 Lindstedt 2007, s. 1033–1034; Jonkka 2007, s. 171.
52 HE 199/2017 vp, s. 48. Ks. Tuomariliiton lausunto puolustusvaliokunnalle 13.3.2018, s. 4, jossa korostetaan tiedusteluvalvontavaltuutetun perustamista vahvistamaan tiedustelun valvontaa onnistuneena ratkaisuna.
53 Lohse – Viitanen 2019, s. 167–168; HE 199/2017 vp, s. 46–47. Valtuutetun toiminnon henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista ei ole yhtä täsmällistä sääntelyä kuin itse valtuutetun osalta, mutta TiedVL 20 § asettaa henkilöstölle yleisen tason edellytyksen olla perehtyneitä tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtäväalaan.

käteinen – yltäen aina tiedustelun operatiiviselle tasolle asti. Valvoessaan tiedustelutoiminnan lainmukaisuutta valtuutettu seuraa käytettyjen tiedustelumenetelmien käytön edellytysten konkreettista täyttymistä mutta myös tiedustelutoiminnan yleisten periaatteiden – mukaan lukien perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen – toteutumista.[54]

Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävät muodostavat laajan kokonaisuuden, jota on vaikea sulloa ainoastaan perinteisen laillisuusvalvonnan otsikon alle. Tiedusteluvalvontavaltuutettu onkin itse määritellyt valvontatehtäviensä muodostaman kokonaisuuden hybridirooliksi. Valtuutetulla on perinteinen laillisuusvalvojan rooli, johon kuuluu laillisuusvalvonnallisten seuraamusten osoittaminen. Laillisuusvalvonnan kannalta valtuutetulla on myös laajoiksi katsottavat tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet sekä toimivalta käsitellä tiedustelutoimintaa koskevia kanteluja. Lisäksi valtuutettu on myös tutkintapyyntöjä käsittelevä elin ja valtuutettu toteuttaa tuomioistuinkäsittelyn kaksiasianosaisroolia tiedustelumenetelmän käytön lupakäsittelyissä. Edellä mainittujen roolien ohella valtuutettu tukee tiedusteluvalvontavaliokunnan toimintaa esimerkiksi selvityksien välityksellä. Riippumattomien tuomioistuinten valvonta ei sen sijaan kuulu valtuutetun valvontatehtävien piiriin, eikä valtuutettu voi näin ollen esimerkiksi puuttua tuomioistuimen myöntämän tiedustelumenetelmän käyttöä koskevan luvan sisältöön. Valtuutetun tehtävänä on sen sijaan valvoa, että tiedusteluviranomainen noudattaa luvan määräyksiä tiedustelumenetelmän käytössä.[55]

TiedVL 7 §:n mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävänä on tiedustelutoiminnan laillisuuden valvojana *ensinnäkin* valvoa tiedustelumenetelmien ja tiedustelutiedon käytön sekä muun tiedustelutoiminnan lainmukaisuutta. Tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoo esimerkiksi tiedustelumenetelmien käyttöön liittyvien tuomioistuinlupien noudattamista. Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tuleekin antaa PolL 5 a luvun, TtStL:n ja SotTiedL:n mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetulle tieto myönnetyistä tuomioistuinluvista mahdollisimman pian tuomioistuimen päätöksen jälkeen. Tiedusteluluvista, jotka eivät edellytä tuomioistuimen päätöstä, tiedusteluvalvontavaltuutettu saa tiedon poliisin ns. Salpa-järjestelmästä[56] tai muulla tavalla. Tiedustelulupien noudattamisen lisäksi tiedusteluvalvontavaltuutettu seuraisi esimerkiksi ilmoittamisvelvollisuuksia, tietojen hävittämistä ja tietojen siirtämistä koskevien säännösten noudattamista. Siviilitiedustelussa tiedustelumenetelmillä tarkoitetaan PolL 5 a -luvussa mainittuja keinoja ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetussa laissa tarkoitettua tietoliikennetiedustelua. Tietoliikennetiedustelu on keskeinen uudentyyppinen toimivaltuus, jonka valvontaan tulee kiinnittää erityistä huomiota. Sotilastiedustelussa käytettäviä tiedustelumenetelmiä ovat puolestaan SotTiedL 4 luvussa säädetyt toimivaltuudet.[57]

Toiseksi tiedusteluvalvontavaltuutetun tulee valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa. Tiedustelutoiminnan valvonnassa perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on tärkeää, koska salassa käytettävillä tiedustelumenetelmillä puututaan yksilön perusoikeuksiin, erityisesti yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan.

54 Tiedusteluvalvontavaltuutettu 2020, s. 10, 12. Tiedustelutoiminnan periaatteista ks. Lohse – Viitanen 2019, s. 27–37.
55 Tiedusteluvalvontavaltuutettu 2020, s. 15–16.
56 Salpa-järjestelmä on salaisten pakkokeinojen asianhallintajärjestelmä, joka sisältää tietoja telepakkokeinoista, teknisestä tarkkailusta sekä sähköisen viestinnän tietosuojalain (561/2004) mukaisesta tiedonhankinnasta.
57 HE 199/2017 vp, s. 48–49.

Kolmanneksi tiedusteluvalvontavaltuutetun tulee edistää oikeusturvan toteutumista ja siihen liittyviä hyviä käytäntöjä tiedustelutoiminnassa. Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa säädetäänkin yksilöiden oikeudesta tehdä tiedusteluvaltuutetulle kanteluita ja tutkimispyyntöjä. Tiedusteluvalvontavaltuutettu vastaanottaa näin yksittäisten henkilöiden oikeusturvakysymyksiä käsiteltäväkseen ja ratkaistavakseen.[58]

Neljänneksi tiedusteluvalvontavaltuutettu seuraa ja arvioi toimialallaan lainsäädännön toimivuutta ja tekee tarpeelliseksi katsomiaan kehittämisehdotuksia. Lain esitöiden mukaan lainsäädännön toimivuuden tarkastelu on tärkeää erityisesti siksi, että siviili- ja sotilasviranomaisten tiedustelutoimintaan on nyt säädetty uutta lainsäädäntöä ja uusia toimivaltuuksia. Tiedusteluvalvontavaltuutettu voi tehdä eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnalle ja toimivaltaisille ministeriöille tarpeelliseksi katsomiaan kehittämisehdotuksia. Tiedusteluvalvontavaltuutetun ja tiedusteluvalvontavaliokunnan kiinteä yhteistyö onkin keskeinen edellytys valvontatoimen kokonaisuuden tehokkuudelle ja toimivuudelle.[59]

4.2. Tiedusteluvaltuutetun tiedonsaantioikeudet

Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on tiedusteluvalvontavaliokuntaa vastaavasti oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaisilta ja muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta maksutta valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 8 §:n mukaan. Lain esitöissä on erikseen todettu, että myöskään toisen valtion viranomaisen asettama tiedon luovutus- tai käyttökielto ei voi rajoittaa tiedon luovuttamista tiedusteluvalvontavaltuutetulle.[60] Säädöksen 9 §:n mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetulla on myös oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta maksutta selvitys seikoista, jotka ovat tarpeen valvontatehtävien hoitamiseksi. Lain esitöiden mukaan selvityksiä voidaan pyytää tilanteissa, joissa ei ole olemassa valmista tietoa, vaan sitä pitää erikseen koostaa ja tuottaa. Kysymykseen voi tulla esimerkiksi tiedusteluvalvontavaltuutetun oikeus saada selvityksiä tiedusteluviranomaisten käytännöistä, joilla on merkitystä toiminnan lainmukaisuuden arvioinnin kannalta. Tiedusteluvalvontavaltuutettu päättää itsenäisesti tarpeellisiksi katsomiensa selvitysten pyytämisestä. Selvityksensaantioikeus ei kohdistu tuomioistuimiin.[61]

TiedVL10 §:ssä säädetään tiedusteluvalvontavaltuutetun tarkastusoikeudesta. Säännöksen mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu voi tehdä tarkastuksia viranomaisten ja muiden julkista hallintotehtävää hoitavien toimitiloissa tiedustelutoiminnan laillisuuden valvomiseksi valtuutetun toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Tarkastuksen yhteydessä tiedusteluvalvontavaltuutetulla on oikeus päästä valvottavan kohteen kaikkiin valvonnan kannalta välttämättö-

58 HE 199/2017 vp, s. 49.
59 HE 199/2017 vp, s. 49. Hallintovaliokunta (HaVL 36/2018 vp, s. 4) korosti myös omassa lausunnossaan toimivan keskusteluyhteyden merkitystä tiedusteluvalvontavaliokunnan ja -valtuutetun välillä. Jukka Viljanen oli lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle (9.11.2018, s. 2) nostanut myös esiin valvontaelimien välisen yhteistyön tärkeyden. Hallintovaliokunta kuitenkin painotti myös sitä, etteivät elimien valvontaroolit saa sekoittua, eli niiden välinen yhteistyö ei saa johtaa parlamentaarisen valvonnan ja laillisuusvalvonnan välisen rajan hälventymiseen.
60 HE 199/2017 vp, s. 51.
61 HE 199/2017 vp, s. 52.

miin tiloihin ja tietojärjestelmiin. Lain esitöiden mukaan säännös antaa tiedusteluvalvontavaltuutetulle toimivaltuuksia ja keinoja tehokkaaseen laillisuusvalvontaan. Tarve tarkastuksille voi olla esimerkiksi silloin, kun tiedusteluvalvontavaltuutettu epäilee, että tiedustelutoiminnassa on menetelty lain vastaisesti tai laissa säädettyjä velvoitteita ei ole muutoin noudatettu. Toisaalta tarkastukset voivat olla myös osa säännönmukaista laillisuusvalvontaa. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on itsenäinen harkintavalta sen suhteen, mihin tiloihin ja järjestelmiin hänellä on tarkastustarpeen vuoksi päästävä. Hänellä tulee olla pääsy esimerkiksi salassa käytettäviä tiedonhankintakeinoja koskevia päätöksiä, lupia, suunnitelmia, pöytäkirjoja ja muuta dokumentaatiota koskeviin tietojärjestelmiin. Hänellä on myös tarkastuksen yhteydessä oikeus keskustella luottamuksellisesti tarkastuskohteen henkilökunnan kanssa.[62]

TiedVL 14 §:n mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetulla tai hänen määräämällään virkamiehellä on oikeus olla läsnä käsiteltäessä tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa tuomioistuimessa. Tiedusteluvalvontavaltuutetun puheoikeudesta lupa-asian käsittelyssä säädetään erikseen. Tiedusteluvalvontavaltuutettu saa myös ilman määräaikaa kannella hovioikeudelle. Kantelu on käsiteltävä kiireellisenä. Lain esitöiden mukaan tuomioistuimen lupaa edellyttävistä tiedustelumenetelmistä säädetään PolL 5 a luvun lisäksi tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetussa laissa ja sotilastiedustelusta annetussa laissa.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun läsnäolo-oikeus koskee siviili- ja sotilastiedustelumenetelmien lupakäsittelyä Helsingin käräjäoikeudessa. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on myös oikeus olla läsnä tällaisessa lupa-asiassa annettuun päätökseen tehdyn kantelun käsittelyssä Helsingin hovioikeudessa. Kyse on nimenomaan läsnäolo-oikeudesta. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla ei ole velvollisuutta olla läsnä asian käsittelyssä. Läsnäolo-oikeudella turvataan tiedusteluvalvontavaltuutetun mahdollisuus saada tietoonsa reaaliaikaisesti kaikki tuomioistuinkäsittelyssä esillä olevat seikat tiedustelumenetelmän käytön perusteista ja edellytyksistä. Läsnäolo-oikeus tarkoittaa oikeutta kuunnella ja katsoa kaikki käsittelyssä esitettävä aines. Läsnäolo-oikeus ei ole myöskään tuomioistuinkäsittelyn edellytys.[63]

4.3. Tiedusteluvalvontavaltuutetun muut valvontamenetelmät

Sen lisäksi, että tiedusteluvalvontavaltuutetulla on oikeus saada tietoa ja tehdä tarkastuksia, hänelle on mahdollista myös kannella. Kanteluoikeudesta säädetään TiedVL 11 §:ssä. Säännöksen mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetulle voi tämän valvontavaltaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo, että tiedustelutoiminnassa on rikottu hänen oikeuksiaan tai menetelty muutoin lainvastaisesti. Tiedusteluvalvontavaltuutettu tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen valvontavaltaansa ja on aihetta epäillä, että tieduste-

62 HE 199/2017 vp, s. 53.

63 HE 199/2017 vp, s. 58. Perustuslakivaliokunta ehdotti säännökseen lisättäväksi puhe- ja kanteluoikeutta koskevat momentit, jotka siihen lisättiinkin ehdotetun mukaisesti. PeVM 9/2018 vp, s. 1112. Myös muut valiokunnat toivat esille tiedusteluvalvontavaltuutetun laajempien osallistumisoikeuksien merkityksen. Ks. esim. PuVL 8/2018 vp, s. 7 ja LaVL 27/2018 vp, s. 56 ja 8. Asia oli myös esillä valiokuntien asiantuntijalausunnoissa: ks. Suomen Asianajajaliiton lausunto lakivaliokunnalle 1.3.2018, s. 3–4; Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto hallintovaliokunnalle 24.10.2018, s. 8–9; Sakari Melanderin lausunto hallintovaliokunnalle 26.10.2018, s. 5; Tuomas Ojasen lausunto perustuslakivaliokunnalle 20.11.2018, s. 4. Vrt. Olli Mäenpään lausunto perustuslakivaliokunnalle 16.11.2018, s. 2–3.

lutoiminnassa on menetelty lainvastaisesti, tai jos valtuutettu muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Tiedusteluvalvontavaltuutettu ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta tiedustelutoiminnan lainmukaisuuden, perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen tai oikeusturvan toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan valtuutetun tarpeelliseksi katsoma selvitys. Kantelujen tutkimisessa tiedusteluvalvontavaltuutettu noudattaa virallis- ja tutkintaperiaatetta. Hän ei ole tutkimisessa sidottu kantelun rajoihin ja asian yksilöintiin.

Kanteluoikeutta on täydennetty TiedVL 12 §:n tutkimispyynnöllä.[64] Tiedustelutoiminnan kohteena ollut tai henkilö, joka epäilee, että häneen on kohdistettu tiedustelua, voikin pyytää tiedusteluvalvontavaltuutettua tutkimaan häneen kohdistuneen tiedustelumenetelmän käytön lainmukaisuuden TiedVL 12 §:n mukaan. Tutkimispyynnön voi tehdä myös oikeushenkilö. Tutkimispyynnöllä ja kantelulla pyritään kattamaan erilaisia tiedustelutoiminnan valvontatarpeita ja -tilanteita. Kanteluissa on lähtökohtana oikeuksien rikkominen tai muu lainvastaisuus tiedustelutoiminnassa, kun taas tutkimispyynnössä tiedusteluvalvontavaltuutettu ryhtyy vasta selvittämään mahdollista tiedustelumenetelmän käytön lainvastaisuutta. Tutkimispyyntö tehdään kirjallisesti.[65]

Tiedusteluvalvontavaltuutetun on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi, jos on syytä olettaa, että tarkastuskertomuksessa, kanteluratkaisussa tai muussa tiedusteluvalvontavaltuutetun selvityksessä saattaa ilmetä aihetta arvostella valvottavan menettelyä TiedVL 13 §:n mukaan.

TiedVL 15 §:ssä säädetään tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä tai lopettamisesta. Säännöksen 1 momentin mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu voi määrätä tiedustelumenetelmän käytön keskeytettäväksi tai lopetettavaksi, jos hän katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa. Tiedusteluvalvontavaltuutetun tulee määräyksen antamista harkitessaan ottaa huomioon tietojen hävittämisen peruuttamattomuuden vaikutukset asian jatkokäsittelyn kannalta. Tiedusteluvalvontavaltuutettu ei voi antaa määräystä tietojen hävittämisestä, jos hän tekee TiedVL 16 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen esitutkinnasta.[66]

Tiedusteluvalvontavaltuutettu ei kuitenkaan ole esitutkinnan toimittamisesta päättävä viranomainen, eikä hänellä ole tutkinnan aikana syyttäjän asemaa. Tiedusteluvalvontavaltuutetun suorittama valvonta on pääasiassa hyvän hallinnon toteuttamisen ja virkavelvollisuuden noudattamisen arviointia. Se voi johtaa TiedVL 17 §:ssä säädettyyn huomautukseen tai 18 §:n mukaisen käsityksen antamiseen. Näitä vakavammissa lainvastaisuuden tilanteissa tiedusteluvalvontavaltuutettu ilmoittaa asian esitutkintaan. Tiedusteluvalvontavaltuutettu voi antaa valvottavalle (myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle) huomautuksen vastaisen varalle, jos hän laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä TiedVL 17 §:n mukaan. Huomautuksella pyritään ehkäisemään ennalta tiedustelutoiminnassa ilmeneviä lainvastaisuuk-

64 HE 199/2017 vp, s. 54.
65 HE 199/2017 vp, s. 55–56.
66 HE 199/2017 vp, s. 61.

sia ja laiminlyöntejä. Samaisen lain 18 §:n mukaisen käsityksen antaminen on puolestaan ensisijainen toimenpide huomautukseen nähden.[67]

4.4. Tiedusteluvalvontavaltuutettuun rinnastettavat valvontaelimet Pohjoismaissa

Katsaus muiden pohjoismaiden tiedustelun laillisuusvalvontaa harjoittaviin elimiin ei tuo esiin suuria poikkeavaisuuksia suhteessa Suomen tiedusteluvalvontavaltuutettuun. Ruotsin Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (SIUN) on laillisuusvalvonnasta vastaava seitsenjäseninen lautakunta, jonka puheenjohtajalle ja varapuheenjohtajalle on asetettu erillinen kelpoisuusvaatimus tuomarina toimisesta. SIUN:n oikeudellinen perusta on paikannettavissa Ruotsin tiedustelulainsäädäntöön (lag (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet 5 §, lag (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet 10 § sekä förordning (2009:969) med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten). SIUN:lle on osoitettu tavanomaisia laillisuusvalvonnallisia tehtäviä sekä tiedustelupalvelun henkilöstön koulutuksen ja rekrytoinnin valvonta. Monin tavoin SIUN:n toimintamahdollisuudet vastaavat tiedusteluvalvontavaltuutetun keinovalikoimaa: SIUN voi määrätä signaalitiedustelutoimenpiteen keskeytettäväksi ja lopetettavaksi sekä kerätyt tiedot tuhottaviksi, jos se katsoo, että tiedustelutoiminta ei ole ollut lainmukaista. Yksittäinen henkilö voi esittää SIUN:lle tutkintapyynnön kyseiseen henkilöön kohdistetusta tiedustelusta ja sen lainmukaisuudesta. Lisäksi SIUN voi antaa tiedusteluviranomaiselle huomautuksia ja ilmoittaa mahdollisista rikoksista asiasta vastaavalle viranomaiselle. Ennen tällaista ilmoitusta SIUN:n on kuitenkin neuvoteltava asiasta tiedusteluviranomaisen kanssa, mitä voi pitää valvontaelimen itsenäisyyden kannalta hieman merkillisenä.[68]

Norjassa laillisuusvalvontaa harjoittavana tiedustelun valvontaelimenä toimii Utvalget for kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-valtuuskunta).[69] EOS-valtuuskunta on jäsenistöltään kahden perinteisen mallin – puhtaasti parlamentaarisen ja puhtaasti asiantuntijaelimen – väliin sijoittuva valvontaelin, jonka jäsenistö voi koostua sekä kansanedustajista että asiantuntijoista, mutta tiedustelupalveluiden palveluksessa työskennelleet henkilöt eivät voi tulla valituksi valtuuskuntaan (lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-kontrolloven) 3 §, myöhemmin EOS-laki) Valtuuskunnan jäsenet nimittää Norjan parlamentti (Stortinget), mutta valtuuskunta on käytännön toiminnassaan riippumaton parlamentista.[70] EOS-valtuuskunta valvoo, Suomen tiedustelu-

67 HE 199/2017 vp, s. 62–63.

68 Venetsian komissio 2015, s. 33; Wills – Vermeulen 2011, s. 281, 285–286; HE 199/2017 vp, s. 13–14.

69 Valtuuskunnan sääntelyperusta on laissa lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste, joka tuli voimaan 3.2.1995. Sääntelyratkaisu, jossa tiedustelun valvontaelimestä säädetään erikseen omalla säädöksellä, on melko harvinainen, ks. Wills – Vermeulen 2011, s. 101.

70 Wills – Vermeulen 2011, s. 98; Hautamäki 2007, s. 8, HE 199/2017 vp, s. 14. Valvontaelimen jäsenet nimittävään tahoon liittyen EOS-valtuuskunnan – samoin kuin Ruotsin SIUN:n, jonka nimittää maan hallitus – kohdalla on havaittavissa yhteys keskusteluun, joka käytiin tiedusteluvalvontavaltuutetun nimittämisestä Suomessa tiedustelulainsäädännön valmistelun aikana. Tuolloin nousi esiin näkökulma, jonka mukaan se, että valtioneuvosto nimittää valtuutetun, vaarantaa valtuutetun riippumattomuuden. Käytännössä sopivia vaihtoehtoisia tahoja valtioneuvostolle ei kuitenkaan ollut eivätkä esimerkiksi vastaavanlaiset käytännöt ylimpien laillisuusvalvojien kohdalla olleet antaneet syytä epäillä valvontaelimen riippumattomuuden vaarantuvan. HaVL 36/2018, s. 7-8. Pohjoismainen katsaus näyttäisi niin ikään osoittavan, ettei tällainen nimittämisjärjestely ole mitenkään poikkeava. Ks. myös Wills 2010, s. 34 asiantuntijavalvontaelimien ja parlamentaaristen elimien välisestä suhteesta.

valvontavaltuutetun tavoin, tiedustelun periaatteiden toteutumista sekä ennaltaehkäisee ja selvittää yksittäisiä oikeudenloukkauksia ja väärinkäytöksiä (EOS-lain 5 §). Valtuuskunnalla on myös toimivaltuudet ratkaista tiedustelutoimintaa koskevia kanteluita ja sille on myönnetty laajat tiedonsaantioikeudet valvontatehtävänsä toteuttamiseen. Näitä tiedonsaantioikeuksia tukee EOS-valtuuskunnan mahdollisuus velvoittaa henkilö saapumaan valtuuskunnan kuultavaksi (EOS-lain 9 §).[71]

Tanskassa laillisuusvalvontaa harjoittaa Norjan ja Ruotsin tavoin muodoltaan lautakuntaa muistuttava valvontaelin Tilsynet med Efterretningstjenesterne (TET).[72] TET:n toiminnan keskiössä on henkilötietojen käsittelemisen ja rekisterien pitämisen lainmukaisuuden valvonta. Se on pohjoismaisten vastineidensa tavoin toiminnassaan itsenäinen ja kykenee oma-aloitteiseen tutkintaan ja voi vastaanottaa yksittäisten henkilöiden tutkintapyyntöjä. Tarkastusoikeuksiltaan ja tiedonsaanniltaan se niin ikään vastaa SIUN:ää, EOS-valtuuskuntaa ja tiedusteluvalvontavaltuutettua, joskin sen valvontatehtävä on lähtökohtaisesti hieman rajatumpi kuin muiden pohjoismaiden laillisuusvalvontaelimien.[73]

Suuria eroavaisuuksia ei ole havaittavissa tiedusteluvalvontavaltuutetun ja sen pohjoismaisten vastineiden välillä, joskin ainakin tällaisessa melko pintapuolisessa tarkastelussa sen aiemmin mainittu ”hybridirooli” näyttäisi tekevän sen tehtäväkentästä hieman tavanomaista laajemman. Muissa pohjoismaissa laillisuusvalvontaa harjoittaa lautakuntamuotoinen, monijäseninen elin, mikä muodostaa muodollisen poikkeavuuden suhteessa valtuutettuun. Toisaalta Suomessa on perustettu erillinen tiedusteluvalvontavaliokunta, parlamentaarinen valvontaelin, jolle ei ole suoranaista vastinetta kaikissa pohjoismaissa.[74] Valtuutetun edellytetään toiminnassaan myös tukevan tiedusteluvalvontavaliokunnan toimintaa, mikä edistää valvontajärjestelmän tehokkuutta kokonaisuutena.

5. Johtopäätökset

Tiedon ja vallan kytkökset tiedusteluun ovat monisyiset. Esimerkiksi Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisut asioissa C-362/14 ja C-311/18 koskien tiedonsiirtoa Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä osaltaan osoittavat, että yksityisyyden suoja, viestintäteknologia ja informaatioon liittyvät kysymykset vaikuttavat olevan jonkinlaisessa murroskohdassa.[75] Rajat ylittävään tietojen siirtämiseen liittyvät kysymykset ovat myös tiedustelun kan-

71 HE 199/2017 vp, s. 14–15. Norjassa on myös ollut vireillä erikseen tietoliikennetiedustelua varten perustettavan laillisuusvalvontaelimen (DGF-tilsynet) luominen. Ks. Lysne II-utvalget 2016; HE 199/2017 vp, s. 15.

72 TET valvoo sekä poliisin turvallisuuspalvelun PET:n (Politiets Efterretningstjeneste) että kansallisesta turvallisuudesta vastaavan siviilitiedusteluviranomaisen FE:n (Forsvarets Efterretningstjeneste, joka on nimestään huolimatta siviilitiedusteluviranomainen) toimintaa. TET:n säädösperusta onkin sijoitettu sekä PET-lakiin (Lov om Politiets Efterretningstjeneste, nr. 604 af 12/06/2013, luku 9) että FE-lakiin (Lov om Forsvarets Efterretningstjeneste, nr. 602 af 12/06/2013, luku 7).

73 Ks. PET-lain luku 9 ja FE-lain luku 7 koskien TET:n tehtäviä; HE 199/2017 vp, s. 16.

74 Tanskassa parlamentaarisena valvontaelimenä toimii tiedustelupalveluvaliokunta (Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne). Norjassa taas EOS-valtuuskunnan valvonta on eräänlainen yhdistelmä laillisuusvalvontaa ja parlamentaarista valvontaa, joskin valtuuskunta voidaan lukea ensisijaisesti laillisuusvalvonnalliseksi elimeksi. Ruotsissa ei ole erikseen järjestettyä parlamentaarista valvontaa. Wills – Vermeulen 2011, s. 87; HE 199/2017 vp, s. 12–16; Hautamäki 2007, s. 6–10.

75 Asia C-362/14 Maximilian Schrems v. Data Protection Commissioner; Asia C-311/18 Data Protection Commissioner v. Facebook Ireland Ltd.

nalta erittäin kiinnostavia, mutta tässä kirjoituksessa näkökulma on ollut toisenlainen. Tiedustelua, tietoa ja valtaa on lähestytty tiedustelun valvonnan kautta ja erityistä huomiota on kiinnitetty Suomen tiedusteluvalvontavaltuutettuun.

Laillisuusvalvonnan järjestämisen kannalta on muodostettavissa seuraavia johtopäätöksiä. Ensinnäkin on eri asia säätää muodollisesti vahvalta näyttävät tiedonsaantioikeudet kuin todeta tosiasiallisen tiedonsaantiprosessin olevan tehokkaan valvonnan edellyttämällä tasolla. Onnistunut tiedonsaanti edellyttää valvovalta elimeltä asiantuntemusta hyödyntää saamaansa tietoa. Se myös edellyttää tiedusteluviranomaisilta yhteistyöhalukkuutta ja ymmärrystä tehokkaan valvonnan merkityksestä oman toimintansa legitimiteetin kannalta. Tässä kohdassa valtion julkisen vallan yleisellä toimintakulttuurilla on oma vaikutuksensa tiedusteluviranomaisten toimintaan.[76] Valvojan kannalta korostuu vaatimus aktiivisuudesta ja valvontaverkoston yhteistoiminnasta: laajat tiedonsaantioikeudet mahdollistavat aktiivisen valvontatoiminnan, mutta valvontaelimen on myös oltava halukas ja kykenevä hyödyntämään tämä mahdollisuus.

Suuret toiminnalliset resurssit – sisältäen niin budjetin, henkilöstön kuin laajat toimivaltuudet – eivät ole tehokkaan valvonnan tae. Ollakseen aidosti tehokasta valvonta vaatii valvontaelimeltä sekä korkean tahtotilan että hyvän tietotaidon. Erityisesti asiantuntijuuden merkitys korostuu siitä syystä, että tiedustelu- ja turvallisuuspalvelujen palveluksessa oleva henkilöstöllä on tavanomaisesti tarvittavat taidot salata tietoja ja harhauttaa tarkastajia niin halutessaan. Valvontaelimen on siis oltava aktiivinen, tarkastaa tiedustelupalvelujen toimintaa säännöllisesti ja osata kysyä oikeat kysymykset valvonnan kohteiltaan.[77] Koska kaikkien asiantuntijuutta koskevien vaatimusten täyttäminen on varsinkin yksittäisen henkilön kohdalla – niin kuin tiedusteluvalvontavaltuutetun tapauksessa – haastavaa, valtuutetun toiminnon henkilöstön asiantuntijuuden arvo korostuu.

Tiedonsaantioikeudet ovat keskeinen mittari sille, onko valvontaelin ainoastaan symbolinen vai aidosti tehokkaaseen valvontaan kykenevä elin. Tiedonsaantioikeudet ovatkin tähän liittyen jaettavissa muodolliseen ja pragmaattiseen tiedonsaantiin. Muodollisten tiedonsaantioikeuksien kannalta tärkeää on niiden riittävyys valvontaelimen mandaatin täyttämiseen. Lainsäädäntö voi tukea tiedonsaantia esimerkiksi velvoittamalla tiedustelupalvelut välittämään tietoa toiminnastaan valvontaelimelle säännöllisesti ja pyytämättäkin. Pragmaattiseen ulottuvuuteen taas kuuluu valvontaelimen kyky kommunikoida tiedustelupalveluiden kanssa. *Gill* on eritellyt tässä yhteydessä valvontaelimen kyvyn neuvotella ns. ”epävirallisten portinvartijoiden” kanssa.[78] Tehokas tiedustelun valvonta edellyttää siis valvontaelimeltä laajaa ymmärrystä tiedustelutoiminnan käytännöistä ja organisaatioista.

Ottawan periaatteissa valvontaelimen toimivaltuuksien vähimmäisvaatimuksiksi on asetettu kyky tutkia kohteena olevien viranomaisten toimintaa vapaasti ja oman harkintansa mukaan, saada tietoa vapaasti, tutkia ja ratkaista valituksia, tehdä julkisia raportteja löydöksistään ja suosituksistaan sekä suojata kansallisen turvallisuuden kannalta arkaluonteisen

76 Vallitsevaan viranomaistoiminnan kulttuuriin ja viranomaistahojen ”hyväntahtoisuuteen” viittaa myös Aftergood (1999, s. 20–21) arvioidessaan tietojen salaamisen käytäntöjä.
77 Gill 2007, s. 17. Ks. Aldrich – Richterova 2018, s. 1010–1011.
78 Gill 2007, s. 17.

tiedon luottamuksellisuutta.[79] Valvontaelimen itsenäisyys – kyky oma-aloitteeseen toimintaan ja omien resurssiensa suuntaamisesta päättämiseen – sekä riippumattomuus – vapaus poliittisista vaikuttamisyrityksistä ja tarpeellinen välimatka toimeenpanovallan vaikutukseen – ovat keskiössä valvontaelimen asemaa arvioitaessa.[80]

Muodollisin osin tiedusteluvalvontavaltuutettu täyttää tässä mainitut vaatimukset hyvin. Sen itsenäisyys ja riippumattomuus vaikuttavat asianmukaisesti turvatuilta ja sille on lainsäädännön välityksellä taattu sen mandaatin kannalta tarpeelliset tiedonsaantioikeudet. Lainsäädäntöön on myös kirjattu valtuutetun virkaan nimitettävää henkilöä koskevat kelpoisuusvaatimukset, jotka osaltaan pyrkivät edistämään asiantuntijuuden vaatimuksen toteutumista. Sen sijaan tässä vaiheessa on liian aikaista pyrkiä arvioimaan, kuinka hyvin tiedusteluvalvontavaltuutettu kykenee täyttämään käytännön tason toimintaa koskevat vaatimukset, kuten aktiivisuuden ja yhteistyökyvykkyyden vaatimukset, tai sen raportoinnin laatua koskevat odotukset.

TiedVL 19 § velvoittaa valtuutetun antamaan vuosittain eduskunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle kertomuksen toiminnastaan. Tätä kirjoitettaessa Suomen tiedusteluvalvontavaltuutettu on luonnollisesti ehtinyt tuottaa vasta yhden vuosikertomuksen, joten tässä vaiheessa on liian aikaista kommentoida kovinkaan yksityiskohtaisesti tällaisen raportoinnin laatua tai sisältöä. Lähtökohtaisesti valtuutetun vuosikertomus ei poikkea sisällöltään suuresti esimerkiksi Ruotsin tai Norjan valvontaelinten vuosikertomuksista, mutta kovinkaan yksityiskohtaisia huomioita tiedustelutoiminnasta siitä ei ole löydettävissä. Tämän taustalla lienee kuitenkin se, että kyseessä oli ensimmäisen vuoden vuosikertomus.[81]

Abstract in English

KNOWLEDGE, POWER AND INTELLIGENCE OVERSIGHT – EVALUATING THE FINNISH INTELLIGENCE OMBUDSMAN

The aim of this article is to study the form and function of intelligence oversight instruments, with special focus placed on the Finnish intelligence ombudsman. For this purpose, the concepts of power and knowledge/information have been selected as the main avenues for approaching the requirements of an effective intelligence oversight system. By using this approach, the article identifies two important factors in assessing an intelligence oversight instrument, access to information and expertise, and then applies these factors to evaluate the intelligence ombudsman. The main purpose of this article is to lay down guidelines for evaluating the effectiveness of the intelligence ombudsman's oversight in the future.

Asiasanat: intelligence, oversight, intelligence ombudsman, access to information, surveillance

Lähteet

KIRJALLISUUS

Aftergood, Steven, Government secrecy and knowledge production: a survey of some general issues. Teoksessa Judith Reppy (toim.): Secrecy and knowledge production, s. 17–29. Cornell University 1999.

79 Ottawan periaatteet, kohta 9.3.3; McGruddy 2013, s. 235–236. McGruddyn mainitseman valvontaelimen laadun takeet mukailevat Ottawan periaatteissa mainittuja seikkoja, mutta hän nostaa esiin myös valvontaelimen henkilöstön tärkeyden.

80 Oikeusministeriö 2016, s. 36.

81 Valtuutettu (2020, s. 4) on todennut vuosikertomuksessa, että hän on tietoisesti sisällyttänyt siihen yleisluonteista tiedustelutoiminnan ja tiedustelun valvonnan lähtökohtien käsittelyä.

Aldrich, Richard J. – Richterova, Daniela, Ambient accountability: intelligence services in Europe and the decline of state secrecy. West European Politics 2018. Vol. 41 No. 4, s. 1003–1024.

Berry, Rodney M., Intelligence Whistleblower Protections: In Brief. Washington DC: Congressional Research Service 2014.

Born, Hans – Leigh, Ian – Wills, Aidan, Making International Intelligence Cooperation Accountable. Norwegian Parliamentary Intelligence Committee on Intelligence and Security Services, DCAF 2015.

Dietrich, Jan-Hendrik, Of Toothless Windbags, Blind Guardians and Blunt Swords: The Ongoing Controversy about the Reform of Intelligence Services Oversight in Germany. Intelligence and National Security 2016. Vol. 31 No. 3, s. 397–415.

EOS-utvalget, 31.3.2020. Årsmelding 2019, dokument 7:1.

Euroopan unionin perusoikeusvirasto, Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU. Volume II: field perspectives and legal update. 2017.

Forcese, Craig, Intelligence Agencies and International Law. Virginia Law Review 2016. Vol. 102, s. 67–84.

Gill, Peter, Evaluating intelligence oversight committees: The UK Intelligence and Security Committee and the 'war on terror'. Intelligence and National Security 2007. Vol. 22 No. 1, s. 14–37.

Hautamäki, Veli-Pekka, Turvallisuuspoliisin parlamentaarinen valvonta: oikeusvertaileva taustaselvitys. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2007:16.

Hijzen, Constant, More than a ritual dance. The Dutch practice of parliamentary oversight and control of the intelligence community. Security and Human Rights 2013. Vol. 24, s. 227–238.

HaVL 36/2018 vp. Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta.

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

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

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

HE 199/2017 vp LaV 01.03.2018 asianajaja Markku Fredman, Suomen Asianajajaliitto. Asiantuntijalausunto.

HE 199/2017 vp PuV 13.03.2018 Suomen tuomariliitto ry. Asiantuntijalausunto.

HE 199/2017 vp HaV 24.10.2018 eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia. Asiantuntijalausunto.

HE 199/2017 vp HaV 26.10.2018 professori Sakari Melander. Asiantuntijalausunto.

HE 199/2017 vp PeV 09.11.2018 professori Jukka Viljanen. Asiantuntijalausunto.

HE 199/2017 vp PeV 16.11.2018 professori Olli Mäenpää. Asiantuntijalausunto.

HE 199/2017 vp PeV 20.11.2018 professori Juha Lavapuro. Asiantuntijalausunto.

HE 199/2017 vp PeV 20.11.2018 professori Tuomas Ojanen. Asiantuntijalausunto.

HE 199/2017 vp PeV 22.11.2018 professori Martin Scheinin. Asiantuntijalausunto.

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

HE 203/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Herman, Michael, 11 September: Legitimizing Intelligence? International Relations 2002. Vol. 16 No. 2, s. 227–241.

Ihmisoikeusvaltuutettu (Council of Europe, Commissioner for Human Rights issue paper). Democratic and effective oversight of national security services. 2015.

Jaatinen, Tanja, Muokkaako avoin data kansallista julkisuusperiaatetta? Viestintäoikeus nyt – viestintäoikeuden vuosikirja 2014, s. 17–49.

Jonkka, Jaakko, Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta. Sisäasiainministeriön julkaisuja 48/2004.

Jonkka, Jaakko, Oikeuskansleri tuomioistuinten valvojana. Teoksessa Erkki Havansi – Risto Koulu – Heidi Lindfors (toim.): Oikeudenkäyntejä ja tuomioistuimia: Juhlakirja Juha Lappalainen 60 vuotta. Edita 2007, s. 167–198.

LaVL 27/2018 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta.

Lindstedt, Jukka, Turvallisuus, kontrollipolitiikka ja laillisuusvalvonta. Lakimies 7–8/2007, s. 1006–1037.

Lohse, Mikael – Viitanen, Marko, Johdatus tiedusteluun. Alma Talent 2019.

Lustgarten, Laurence – Leigh, Ian, In From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy. Clarendon Press 1994.

Lysne II-utvalget, Digitalt grenseforsvar. 2016.

McGruddy, Janine, Multilateral Intelligence Collaboration and International Oversight. Journal of Strategic Security 2013. Vol. 6 No. 3, s. 214–220.

Mäenpää, Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 3. painos. Edita 2008.

Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. 2. uud. p. Alma Talent, Helsinki 2018.

Neuvonen, Riku, Pilliinpuhaltajien asema Suomessa. Viestinnän muuttuva sääntely – viestintäoikeuden vuosikirja 2016, s. 241–254.

Oikeusministeriö, Luottamuksellisen viestin salaisuus: perustuslakisääntelyn tarkistaminen. Mietintöjä ja lausuntoja 41/2016.

Oikeusministeriö, Tiedustelutoiminnan valvonta, työryhmän mietintö. Mietintöjä ja lausuntoja 18/2017.

Ottawan periaatteet (Ottawa Principles on Anti-Terrorism and Human Rights). 8.2.2007.

PeVM 9/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta.

Puolustusministeriö, Laillisuusvalvonta puolustusministeriössä ja puolustusministeriön hallinnonalalla, puolustusministeriön laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmän selvitys. 2010.

PuVL 8/2018 vp. Puolustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta.

Radsan, A. John, The Unresolved Equation of Espionage and International Law. Michigan Journal of International Law 2007. Vol. 28 No. 3, s. 595–623.

Scheinin, Martin, Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa: valtiosääntöoikeudellinen tutkimus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtionsisäisestä voimassaolosta sekä ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien sovellettavuudesta Suomen oikeusjärjestyksessä. Suomalainen lakimiesyhdistys 1991.

Scheinin, Martin, United Nations General Assembly report (A/HRC/14/46) of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism. 17.5.2010.

Sepper, Elizabeth, Democracy, Human Rights, and Intelligence Sharing. Texas International Law Journal 2010. Vol. 46, s. 151–207.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu, 20.5.2020. Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2019.

TrVL 2/2018 vp. Tarkastusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta.

Tshwanen periaatteet (Global Principles on National Security and the Right to Information. 12.6.2013.

Venetsian komissio, 11.6.2007. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Report on the Democratic Oversight of the Security Services.

Venetsian komissio, 15.12.2015. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Report on the Democratic Oversight of Signals Intelligence Agencies.

Warner, Michael, Fragile and Provocative: Notes on Secrecy and Intelligence. Intelligence and National Security 2012. Vol. 27 No. 2, s. 223–240.

Wills, Aidan, Understanding Intelligence Oversight. DCAF 2010.

Wills, Aidan – Vermeulen, Mathias, Justice, Freedom and Security Policy department C: parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union. 2011.

OIKEUSKÄYTÄNTÖ

Guja v. Moldova, 12.2.2008.

Asia C-362/14 Maximillian Schrems v. Data Protection Commissioner, 6.10.2015.

Asia C-311/18 Data Protection Commissioner v. Facebook Ireland, 16.7.2020.