



VN/10644/2024
VN/10644/2024-UM-59

19.1.2026

Ulkoministeriön lausunto koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Puolustusministeriö on pyytänyt ulkoministeriön lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (lausuntopyynnön diaarinumero: VN/10644/2024). Ulkoministeriö lausuu esityksestä seuraavaa.

Ulkoministeriö katsoo, että yleisesti ottaen sotilastiedustelusta annetun lain päivittäminen on tarpeellista ja kannatettavaa. Tiedustelun toimivaltuuksien tulee seurata muuttuvaa geopolitiittista toimintaympäristöä ja uhkamaisemaa sekä teknologian kehitystä.

Ulkoministeriön näkökulmasta kiinnitämme huomiota erityisesti esityksen kansainväliseen oikeuteen, ulko- ja turvallisuuspoliittiseen päätöksentekoon ja vaikutusarvioon sekä perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviin kysymyksiin.

Kansainvälisoikeudelliset näkökohdat

Ulkoministeriö katsoo, että kansainvälisoikeudellisia näkökulmia on hallituksen esityksessä käsitelty varsin vähäisesti. Suomi on vuonna 2020 julkaissut näkemyksensä kansainvälisestä oikeudesta kyberympäristössä. Sen mukaisesti Suomi katsoo, että kansainvälinen oikeus muodostaa olennaiset raamit vastuulliselle valtiokäyttäytymiselle kyberympäristössä. EU:n ja EU-jäsenvaltioiden julistus kansainvälisen oikeuden soveltamista kybertoimintaympäristössä koskevasta yhteisymmärryksestä (15833/24) julkaisiin marraskuussa 2024, jossa vahvistetaan vastaava näkemys.

Esityksessä sotilastiedustelulakiin ehdotetaan uusia 62 a ja 62 b pykälää. 62 a §:n mukaan sotilastiedusteluviranomainen voisi estää Suomen ulkopuolella olevan tietojärjestelmän käytön tai haitata sen toimintaa, jos tietojärjestelmällä tai sen kautta aiheutetaan Suomen maanpuolustukselle tai kansalliselle turvallisuudelle vakavaa vaaraa. Vaikka nykyisessä turvallisuusympäristössä tuleekin yleisesti ottaen pystyä vastaamaan laaja-alaisesti ja tehokkaasti erilaisiin uhkiin, ulkoministeriö suhtautuu varauksella esitettyihin uusiin pykälisiin 62 a ja 62 b. Uhkiin ja vakavaan vaaraan vastaamisen tulisi tapahtua

kansainvälisen oikeuden rajoissa. Esityksessä ei ole myöskään selvennetty sitä, miten mainittu vakava vaara määriteltäisiin. Yleisesti ottaen esitetyn kaltainen estävä ja haittaava toiminta ei luontevasti sovi sotilastiedustelutoiminnan yhteyteen, eikä siten tämän lain soveltamisalaan.

Perustelujen mukaan toimivaltaa haetaan YK:n peruskirjan artikla 2(4) kieltämän voimankäytön alapuolelle jäävään toimintaan vastaamiseen ja omassa toiminnassa ei ”olisi kyse sotilaalliseen tai aseelliseen voimankäyttöön rinnastuvasta vaikutuksiltaan vertautuvasta toiminnasta, vaan sitä vähäisemmästä, oman suojautumisen välttämättä edellyttämästä vastapuolen toimintaan kohdistuvasta vastatoimesta tai laillisen tilan palauttamisesta” (s.39).

Ulkoministeriö katsoo, että sekä voimankäyttöä että voimankäytön alapuolelle jäävää toimintaa ja niitä koskevaa kansainvälisoikeudellista sääntelyä tulisi käsitellä laajemmin ja täsmällisemmin esityksen eri osissa. Kynnys aseellisen voimankäytön kiellon rikkomisesta on matalampi kuin mitä voidaan pitää YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaisena aseellisena hyökkäyksenä. Lisäksi vain aseellinen hyökkäys voi mahdollistaa YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaisen itsepuolustuksen. Toisaalta hyvin vähäisen voimankäytön ei katsota rikkovan voimankäytön kieltoa, vaikka se voi rikkoa muita kansainvälisen oikeuden sääntöjä kuten loukata toisen valtion suvereenisuutta.

Julkaistessaan näkemyksensä kv. oikeudesta kyberympäristössä vuonna 2020 Suomi lausui myös YK:n peruskirjan 2 artiklan 4 kappaleen kieltämästä voimankäytöstä ja sillä uhkaamisesta sekä peruskirjan 51 artiklan tarkoittamasta itsepuolustuksesta aseellista hyökkäystä vastaan. Kansainvälisen oikeuden mukaan valtiolla on oikeus puolustaa itseään tapahtunutta tai välittömästi uhkaavaa aseellista hyökkäystä vastaan. Voimankäytön käsitteestä erotetaan aseellisen hyökkäyksen käsite, joka edellyttää erityisen vakavaa voimankäyttöä toista valtiota kohtaan. Vasta aseellinen hyökkäys oikeuttaa hyökkäyksen kohteeksi joutuneen valtion itsepuolustuksellisen voimankäytön. Kannassaan Suomi toteaa, että yleisesti katsotaan, että sen arvioimisessa, onko kyberhyökkäyksessä kyse 2 artiklan 4 kappaleen mukaisesta voimankäytöstä tai 51 artiklan mukaisesta aseellisesta hyökkäyksestä, riippuu sen seurauksista. Jotta kyberhyökkäys voitaisiin katsoa olevan verrattavissa 2 artiklan 4 kappaleen tarkoittamaan voimankäyttöön, voimankäytön tulee olla riittävän vakavaa ja sillä tulee olla muuhun/kineettiseen voimankäyttöön verrattavissa olevia vaikutuksia valtion alueella tai sen lainkäyttöalueella. Aseellisen hyökkäyksen osalta yleisesti arvioidaan, että kyberhyökkäyksen tulee mittakaavaltaan ja vaikutuksiltaan vastata aseellista hyökkäystä, jotta siihen voidaan vastata itsepuolustuksellisesti; täsmällistä määrällistä rajaa ei ole mahdollista asettaa, mutta aseellisen hyökkäyksen on tullut aiheuttaa kuolonuhreja, vammoja tai merkittävää aineellista tuhoa.

Kansainvälisen oikeuden mukaan jokainen valtio on täysivaltainen omalla alueellaan, eikä toinen valtio saa käyttää siellä julkista valtaa ilman suostumusta. Aseellisen voimankäytön kynnyksen alapuolella tapahtuvassa toiminnassa voi kv. oikeuden kannalta olla kyse mm. suvereniteetin loukkauksesta. Julkaistessaan näkemyksensä kv. oikeudesta kyberympäristössä vuonna 2020 Suomi lausui näkemyksensä myös valtion suvereenisuudesta kyberympäristössä. Kannassa todetaan, että tietojärjestelmiin tunkeutumisen osalta tulee tapauskohtaisesti arvioida, onko kyse suvereniteetin loukkauksesta, mikä riippuu toimien luonteesta ja seurauksista. Aineellisen vahingon ohella merkityksellisiä näkökohtia huomioitavaksi ovat mm. se, vaikuttaako tunkeutuminen toiminnallisuuden menettämiseen tai muuttaako tai poistaako se tietoja. Lisäksi suvereniteettia voidaan loukata, jos kybertoimin puututaan hallitusvallan ydintoimintoihin. Esityksessä on todettu, että ”estämisellä ja haittaamisella tarkoitettaisiin tietoteknisiä menetelmiä, joten säännöksen nojalla fyysisiin, kineettisiin vaikuttamisen toimenpiteisiin ryhtyminen ei olisi mahdollista.” (s. 91) Edellä todetusti Suomi on ilmoittanut katsoavansa, että suvereniteetin loukkaaminen ei välttämättä vaadi fyysisiä, kineettisiä vaikutuksia, vaan voi olla mahdollista myös esim. toiminnallisuuden menetyksen myötä.

Rauhan aikana tehtävät tiedusteluoperaatiot kyberympäristössä eivät sinällään ole kansainvälisen oikeuden kieltämiä, mutta niiden toteuttamistavat voivat olla. Kun valtion kyberoperaatio loukkaa sen kansainvälisen oikeuden mukaisia velvoitteita, kyseessä on kansainvälisesti oikeudenvastainen teko, josta seuraa myös valtion vastuu. Lisäksi sellaisia vastatoimia voidaan käyttää, jos valtioon kohdistuu vakavaa häirintää, on kv. oikeudellisesti säännelty.

Kv. oikeuden mukaisissa vastatoimissa (countermeasures) on kyse siitä, että oikeudenloukkauksen kohteeksi joutuneella valtiolla on tietyissä olosuhteissa oikeus vastata menellään olevaan oikeudenloukkaukseen toimilla, jotka muussa yhteydessä olisivat oikeudenvastaisia. Kv. oikeuden mukaisiin vastatoimiin tulee olla hyvät perusteet ja valtio ryhtyy niihin omalla vastuullaan. Vastatoimien lähtökohtana on aina toisen valtion oikeudenvastainen teko. Kunkin valtion etujen mukaista on varmistaa, että vastatoimia koskeva päätös perustuu vankkaan näyttöön, ottaen huomioon, että vastatoimiin ryhtyminen muussa tapauksessa olisi kansainvälisesti oikeudenvastainen teko. Lisäksi jos vastatoimiin ryhdytään puutteellisin perustein, niihin ryhtyvä valtio on vastuussa aiheuttamastaan vahingosta. Vastatoimien on myös oltava luonteeltaan väliaikaisia ja niillä on lähtökohtaisesti oltava ajallinen yhteys kärsittyyn oikeudenloukkaukseen. Vastatoimia koskee myös suhteellisuusvaatimus. Vastatoimet eivät saa sisältää aseellista voimankäyttöä, eikä niillä saa loukata tiettyjä perustavanlaatuisia normeja kuten kansainvälistä humanitaarista oikeutta, ihmisoikeuksia tai diplomaattisia suhteita koskevan sääntelyn keskeisiä normeja.

Ulkoministeriö katsoo, että hallituksen esityksen jatkotyössä olisi hyvä huomioida syvällisemmin etenkin valtiovastuuta, valtion suvereniteettia ja vastatoimia koskevaa kansainvälistä sääntelyä. Ulkoministeriö suosittelee jatkovalmistelujen osana ja etenkin 62 a ja b pykälien osalta perehtymään ns. Tallinnan manuaaliin (Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations, Michael N. Schmitt (ed.), Cambridge University Press 2017) ja muun muassa sen suvereniteettia, kansainvälisesti oikeudenvastaisia tekoja, rauhanajan tiedustelutoimintaa, kiellettyä väliintuloa ja voimankäytön kieltoa koskeviin osiin (säännöt 4, 14, 32, 66 ja 68).

Esityksessä todetaan 62 a § osalta lyhyesti, että toimivaltuuden käytöstä päätettäessä olisi otettava huomioon myös kansainvälinen humanitaarinen oikeus. Ulkoministeriö katsoo, että kansainvälinen humanitaarinen oikeus (IHL) tulisi huomioida esityksessä tätä kattavammin. Suomen tulee noudattaa ja varmistaa kansainvälisen humanitaarisen oikeuden noudattaminen. Julkaistessaan näkemyksensä kv. oikeudesta kyberympäristössä vuonna 2020 Suomi lausui näkemyksensä kansainvälisen humanitaarisen oikeuden soveltumisesta kyberympäristössä ja että IHL soveltuu kyberoperaatioihin, jotka ovat osa käynnissä olevaa aseellista selkkausta tai jotka käynnistävät sellaisen.

Esityksen perusteluissa on ehdotettu säännöksen käyttöalan sitomista lain soveltamisalan mukaisesti sotilastiedustelutoimintaan ja että käytännössä säännöksen käyttäminen edellyttäisi, että kyse on ollut ensisijaisesti tiedonhankinnasta, mikä ei käy ehdotetun 62 a § sanamuodosta ilmi.

Ulkoministeriö suosittelee lisäksi täydentämään kansainvälistä oikeusvertailua. Esityksessä todetaan, että kansainvälisesti kyseessä on varsin tavanomainen toimintatapa tiedustelutoiminnassa ja että useilla länsimailla on vastaavia toimivaltoja, mutta oikeusvertailua ei tältä osin ole esitetty. Erityisen relevanttia olisi mm. oikeusvertailu muihin Pohjoismaihin ja vastaaviin, samankokoisiin maihin.

Ulko- ja turvallisuuspoliittiset näkökohdat

Ulkoministeriö katsoo, että ulko- ja turvallisuuspoliittisia vaikutuksia on esityksessä arvioitu hyvin lyhyesti. Esityksessä on todettu, että tällaisella toiminnalla ei lähtökohtaisesti

ole ollut vaikutuksia valtioiden välisiin suhteisiin, mutta ettei voida poissulkea, etteivät ”valtiot voisi omia intressejä ajaakseen esittää tällaisen toiminnan valtioiden välisenä selkkauksena” (s. 58). Ulkoministeriö katsoo mainitun arvion olevan varsin suppea ja yksipuolinen, eikä siinä lainkaan avata esitetyn toiminnan mahdollisia seurannaisvaikutuksia. Ulkoministeriön arvion mukaan esitetyn kaltaisen rajat ylittävän estävän ja haittaavan toiminnan ulko- ja turvallisuuspoliittiset seurannaisvaikutukset voivat olla merkittävät. Ulkoministeriö katsoo, että toimintaan liittyy varteenotettava eskalaatoriski erityisesti kybertoimintaympäristössä. Esityksessä ei edellä esitetysti ole myöskään selvitetty kansainvälisoikeudellista sääntelyä, jonka mukaan tällaisista toimista voi seurata valtiovastuu ja millaisiin vastatoimiin vahinkoa kokenut valtio voi osaltaan ryhtyä tai missä tilanteessa toimia voitaisiin jopa pitää YK:n peruskirjan 2 artiklan 4 kappaleen kielämänä voimankäyttönä tai 51 artiklan mukaisena aseellisena hyökkäyksenä. Esityksessä olisi tarpeen perusteellisemmin arvioida niitä UTP-vaikutuksia ja eskalaation riskiä, joita esityksen mukainen toiminta voisi aiheuttaa.

Ulkoministeriö näkee hyvin ongelmallisena myös kirjauksen siitä, että pääesikunnan tiedustelupäällikölle annettaisiin toimivaltuus yksin päättää esitetyn kaltaisista toimista niiden vaikutusten ollessa vähäisempiä. Käytännössä voisi olla hyvin vaikeaa tehdä rajanvetoa sen suhteen, milloin jonkin toimen vaikutukset ovat vähäiset. Lisäksi voisi käytännössä olla vaikeaa ylipäänsä arvioida, millainen tilanne lasketaan lakitekstissä määritellyksi ”vakavaksi vaaraksi” Suomen maanpuolustukselle ja kansalliselle turvallisuudelle. Esityksessä viitataan velvoitteeseen yhteensovittaa sotilastiedustelutoiminta TPK:n, VNK:n, UM:n, PLM:n ja SM:n kesken, mutta käytetään muotoilua ”matalahkolla kynyksellä”, mikä jättää asian tulkinnanvaraiseksi.

Edellä todettuun viitaten ulkoministeriö toteaa, että mikäli esitetyn kaltaisia toimia oltaisiin hyväksymässä lakiesitykseen, tulisi kaikissa tilanteissa tehdä ulko- ja turvallisuuspoliittisten seurannaisvaikutusten arviointi sekä asianmukainen yhteensovittaminen voimassa olevan sotilastiedustelulain 15§ mukaisesti, ml. yhteensovittamisen mahdollinen kehittäminen edelleen, eikä pääesikunnan tiedustelupäälliköllä tulisi olla mahdollisuutta omatoimisesti päättää esitettyjen toimien käynnistämisestä. Päätettyjen toimien operatiivinen toimeenpano on asia erikseen, mutta päätöksentekomenettelyn tulee kaikissa tilanteissa noudattaa ulko- ja turvallisuuspolitiikan vakiintuneita menettelyjä, ml. TP-UTVA.

Hallituksen esityksessä todetaan, että ”huomattavasti merkittävämmissä tapauksissa ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäviä toimenpiteitä voidaan valmistelevasti käsitellä ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa. Uudentyyppinen toiminta kuitenkin edellyttäneen kokoonpanon muuttamista tarkoituksenmukaisella tavalla tai uuden kokoonpanon muodostamista siltä osin kuin on kyse vaikuttamistoiminnasta.” Ulkoministeriö huomauttaa, että tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiseen ministerivaliokuntaan voidaan tilanteen sitä edellyttäessä kutsua myös muita ministereitä sekä asiantuntijoina tarvittavien viranomaisten edustajia. Ulkoministeriö ei näe tarvetta hallituksen esityksessä mainitulle TP-UTVA:n kokoonpanon muuttamiselle tai uuden kokoonpanon muodostamiselle, vaan pitää tärkeänä, että sotilastiedustelulain toimeenpanossa nojataan olemassa oleviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin päätöksentekomenettelyihin.

Esityksessä viitataan hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan hallituskauden aikana säädetään toimivaltuus vaikuttaa ulkomailla olevaan laitteeseen tai ohjelmistoon, jota käytetään Suomen kansallista turvallisuutta vaarantavaan kybervakoiluun tai -vaikuttamiseen. On tärkeä huomata, että hallitusohjelmassa on yleisenä toiminnan periaatteena, että hallitus toimii aktiivisena osana sääntöpohjaista kansainvälistä järjestelmää ja kansainvälisten suhteiden rakentajana. Lisäksi hallitusohjelmassa mm. sitoudutaan siihen, että Suomi edistää sääntöpohjaista maailmanjärjestystä. Lisäksi ulkoministeriö kiinnittää huomiota ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa (2024) oleviin kirjauksiin, ml.

että kansainvälisen sääntöpohjaisen järjestelmän puolustaminen sekä kansainvälisen oikeuden kunnioittaminen ovat Suomen toiminnan kulmakiviä.

Edellä esiin nostetut kansainvälisen oikeuden sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikan lähtökohdat huomioiden, ulkoministeriö katsoo, että lakiesityksen tulisi ensisijaisesti keskittyä kyberkeinoin toteutettavan sotilastiedustelun ydintoimintoihin. Mikäli esitetyn kaltaista estävää ja haittaavaa kybervaikuttamistoimintaa oltaisiin kuitenkin hallituksen esitykseen sisällyttämässä, vaatii esitys vähintäänkin vielä merkittävää jatkovalmistelua 62 a ja 62 b §:ien osalta edellä lausunnossa esitettyihin huomioihin perustuen.

Huomioita esityksen perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvistä näkökohdista

Useat esitetyt muutokset ovat merkityksellisiä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia on arvioitu jaksossa 4.2.3.1. Lisäksi esityksessä on käsitelty laajasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen relevanttia oikeuskäytäntöä jaksossa 5.2 (ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot) sekä jaksossa 10 (suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys).

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perus- ja ihmisoikeusvaikutusarviointia koskevassa jaksossa tuodaan esille useita myönteisiä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle. Jaksossa todetaan myös, että ehdotetuilla muutoksilla, erityisesti tietoliikennetiedustelun hakuehtojen määrittämisellä, sisällöllisten hakuehtojen kiellon poistamisella ja ilmoitusvelvollisuudesta luopumisella on merkitystä yksityiselämän suojan kannalta. Hakuehtojen määrittämisen ja sisällöllisten hakuehtojen kiellon poistamisen katsotaan esityksessä parantavan yksityisyyden suojaa tietoliikennetiedustelun tarkemman kohdentumisen myötä. Jaksossa ei kuitenkaan käsitellä tarkemmin ilmoitusvelvollisuudesta luopumisen merkitystä yksityiselämän suojan kannalta, vaan tätä käsitellään lähinnä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä ja säätämisyjärjestystä koskevissa jaksoissa. Ulkoministeriö katsoo perustelluksi arvioida ilmoitusvelvollisuudesta luopumisen merkitystä yksityiselämän suojan kannalta myös perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia koskevassa jaksossa.

Esityksessä ehdotettu mahdollisuus käyttää tietoliikennetiedustelussa viestin sisältöön kohdistuvia hakuehtoja merkitsee perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta pitkälle menevää puuttumista yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin suojaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä viestin sisältöön kohdistuva tiedonhankinta on arvioitu olennaisesti ankarammin kuin viestinnän tunnistetietojen käsittely. Tältä osin esityksessä ei täsmennetä, millaisia viestin sisältöön kohdistuvia hakuehtoja voidaan käyttää ja millä oikeudellisilla rajoilla estetään laajamittainen tai profilointiin johtava tiedonhankinta, mikä korostaa täsmällisyyden ja ennakoitavuuden vaatimuksia perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia koskevassa jaksossa todetaan esityksellä olevan liittymäpintaa myös oikeusturvan toteutumiseen, mutta muutosten ei katsota heikentävän oikeutta oikeusturvaan. Esityksessä perustellaan tätä sillä, että henkilöt voivat edelleen tehdä lain 12 §:n mukaisen tutkimispyynnön tai lain 11 §:n mukaisen kantelun tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontavaltaan kuuluvassa asiassa. Lisäksi esityksessä todetaan, että henkilö, joka kokee joutuneensa tiedustelumenetelmän käytön kohteeksi tai epäilee sotilastiedusteluviranomaisen toiminnan lainmukaisuutta, voi tehdä edelleen kantelun oikeusasiamiehelle ja viime kädessä nostaa kanteen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa.

Ulkoministeriö toteaa tässä yhteydessä, että valitus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle edellyttää, että henkilö on käyttänyt asiassa kaikki kansalliset oikeussuojakeinot. Subsidiariteettiperiaatteen eli toissijaisuusperiaatteen mukaisesti kansainvälinen ihmisoikeuskontrolli on vasta toissijainen ja tulee ajankohtaiseksi, jos kansallinen järjestelmä

ei toimi. Ulkoministeriö pyytää kiinnittämään huomiota siihen, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan suomalaisessa järjestelmässä kantelua oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle ei pidetä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan tarkoittamana tehokkaana oikeussuojakeinona (kts. esim. Lehtinen v. Suomi (päätos), no. 39076/97, 14.10.1999; J.L. v. Suomi (päätos), no. 32526/96, 16.11.2000; ja Janatuinen v. Suomi (päätos), no. 4692/04, 20.1.2009). Tuomioistuin on todennut mm., että kantelu oikeusasiamiehelle ei yleisenä sääntönä täytä yleissopimuksen 35 artiklan 1 kapaleessa tarkoitettua tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimusta, erityisesti oikeusasiamiehen päätösten ei sitovan luonteen vuoksi. Näillä ylimmillä laillisuusvalvoilla ei ole toimivaltaa antaa oikeudellisesti velvoittavia päätöksiä, kumota viranomaisten tai tuomioistuinten ratkaisuja tai määrätä hyvitystä, minkä vuoksi ne eivät kykene tarjoamaan riittävää oikeussuojaa väitetyille sopimusloukkauksille (kts. esim. Janatuinen v. Suomi (päätos)).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut Suomen osalta tehokkaan oikeussuojakeinon puutteen myös pakkokeinolain mukaisten kotietsintöjen osalta. Ongelmana laillisuusvaatimuksen kannalta oli, ettei kotietsintään liittynyt etukäteistä tuomioistuimen lupaa tai jälkikäteistä tuomioistuinten mahdollisuutta. Sitten pakkokeinolakia muutettiin niin, että valitustie kotietsintöjen osalta on ollut olemassa (kts. Heino v. Suomi, no. 56720/09, 15.2.2011 ja Harju v. Suomi, no. 56716/09, 15.2.2011).

Esityksessä tuodaan kattavasti esille Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen viimeaikaista oikeuskäytäntöä. Ilmoitusvelvollisuuden osalta esityksessä on tuotu esille myös se, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on hyväksynyt lähtökohtaisen ilmoittamatta-jättämisen, jos henkilöillä on käytössään vastaavia keinoja, kuten ulkopuolinen valvova taho, mitä kautta hän voi päästä vastaavaan lopputulokseen kuin ilmoitusvelvollisuuden kautta. (Centrum för rättvisa v. Ruotsi [suuri jaosto], no. 35252/08, §§ 272–273, 25.5.2021). Esityksessä tuodaankin esille, että järjestelmä kokonaisuudessaan takaisi yksilön oikeusturvan asettamat vaatimukset, vaikka tiedonhankinnan kohteelle ei annettaisi ilmoituksella tietoa häneen kohdistuneesta tietoliikennetiedustelusta. Tältä osin esityksessä viitataan tiedusteluvalvontavaltuutettuun, joka valvoo toimintaa sekä tiedustelumenetelmien käyttöä etukäteisesti, reaaliaikaisesti ja jälkikäteisesti. Syvästi perusoi-keuksiin puuttuvista tiedustelumenetelmistä päätöksen tekee tuomioistuin, jolle toimitettavassa vaatimuksessa esitettävistä seikoista on säädetty tarkoin laissa. Lisäksi esityksessä todetaan, että sotilastiedusteluviranomaisen oman, sisäisen laillisuusvalvonnan lisäksi sotilastiedustelua valvoo Puolustusvoimien asessori ja puolustusministeriö.

Esityksessä ei kuitenkaan arvioida sitä, voidaanko näitä jäljelle jääviä valvonta- ja oikeusturvajärjestelyjä pitää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisina tehokkaina oikeussuojakeinoina.

Kuten esityksessäkin tuodaan esille, tapauksessa Centrum för rättvisa v. Ruotsi [suuri jaosto], Euroopan ihmisoikeustuomioistuin huomioi, että viranomaisen toimivallalla ja menettelyllisten takeiden tasolla on merkitystä arvioitaessa, onko oikeussuojakeino tehokas. Sen vuoksi, jos ilmoitusvelvollisuutta ei ole, on välttämätöntä, että oikeussuojakeino on saatavilla elimessä, joka – vaikkei olisikaan tuomioistuin – on riippumaton toimeenpanovallasta ja takaa menettelyn oikeudenmukaisuuden tarjoten mahdollisuuksien mukaan kontradiktorisen menettelyn. Tällaisen elimen päätösten tulee olla perusteltuja ja oikeudellisesti sitovia muun muassa laittoman telekuuntelun lopettamisen ja laittomasti hankitun ja/tai tallennetun kuunteluaineiston hävittämisen osalta (Centrum för rättvisa v. Ruotsi, kohta 273).

Esityksessä voisi täten analysoida laajemmin vielä sitä, ovatko jäljellä olevat oikeussuojakeinot tehokkaita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa.

Ulkoministeriö toteaa, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäksi Suomea sitovat myös muut kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet. Esityksen kannalta keskeisenä voidaan

pitää erityisesti kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopimusta (SopS 7 ja 8/1976), jonka 17 artikla käsittelee yksityiselämän suojaa.

Yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova ihmisoikeuskomitea on viimeisimmissä vuonna 2021 antamissaan Suomea koskevissa loppupäätelmissä (CCPR/C/FIN/CO/7) pitänyt myönteisenä lakia tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/1019) sekä 1. helmikuuta 2019 tehtyjä eduskunnan työjärjestyksen (123/2019) muutoksia, joilla säädettiin tiedusteluvalvontavaltuutetun viran ja tiedusteluvalvontavaliokunnan perustamisesta sekä siviili- että sotilastiedustelun valvontaa varten

Ihmisoikeuskomitea esitti kuitenkin huolensa siitä, että esimerkiksi poliisilain (581/2019) määritelmät tilanteista, joissa voidaan harjoittaa siviilivalvontaa ja sotilaalista valvontaa, saattavat mahdollistaa liian laajat valvontavaltuudet. Komitea pani merkille, että sopimusvaltiossa on viisi sekä siviili- että sotilastiedustelua valvovaa tiedusteluvalvontajärjestelmää, kuten perustetut tiedusteluvalvontavaltuutettu ja tiedusteluvalvontavaliokunta. Komiteaa huolestutti se, että näin monitahoinen rakenne voi heikentää valvontajärjestelmien tehokkuutta turvattaessa oikeutta yksityiselämään (17 artikla).

Ihmisoikeuskomitean mukaan sopimusvaltion tulisi varmistaa, että (a) kaiken tyyppistä, sekä siviili- että sotilastoimijoiden harjoittamaa, valvontaa ja puuttumista yksityiselämään, kuten verkkovalvontaa, telekuuntelua, viestintätietojen hankkimista ja tiedonhakua, säännellään asianmukaisella lainsäädännöllä, joka on sopusoinnussa yleissopimuksen, etenkin sen 17 artiklan, kanssa, laillisuus-, suhteellisuus- ja välttämättömyysperiaate mukaan lukien; ja (b) valvonta ja telekuuntelu edellyttävät tuomioistuimen antamaa lupaa, niitä valvotaan tehokkaiden ja riippumattomien järjestelmien avulla, ja niiden kohteena olevilla henkilöillä on asianmukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeuskeinot oikeudenloukkaustapauksissa.

Ottaen huomioon esityksessä ehdotettujen muutosten merkityksen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin suojan rajoituksina, ulkoministeriö pitää esityksessä esitetyn tavoin tarkoituksenmukaisena lausunnon pyytämistä eduskunnan perustuslakivaliokunnalta.

Puolustusministeriölle on lisäksi toimitettu joitakin teknisiä huomioita koskien hallituksen esitystä.

Osastopäällikkö

Petri Hakkarainen

Lähetystöneuvos

Pekka Marttila

Liitteet

Jakelu [PLM Kirjaamo]

Tiedoksi