

Lausunto

18.12.2025

Asia: VN/10644/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi sotilastiedustelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Puolustusministeriö on pyytänyt lausuntoani luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Esityksessä ehdotetaan muun ohella sotilastiedustelulain 4 lukuun säädettäväksi uusi tietojärjestelmätiedustelun toimivaltuus, jonka avulla voitaisiin hankkia tietoteknisin menetelmin tietoa sotilaallisesta tai kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan hyödynnettävän tietojärjestelmän toiminnasta, sen sisältämistä tiedoista, tietojärjestelmän osien välillä liikkuvista viesteistä sekä tietojärjestelmään saapuvista tai siitä lähtevistä viesteistä. Sotilastiedustelulain 4 lukuun ehdotetaan säädettäväksi myös uusi hakuehtojen määrittämisen toimivaltuus. Ehdotus sisältää myös muita merkityksellisiä muutosehdotuksia.

Kuten esityksessä on todettu, niin siihen sisältyy sääntelyä, joka on merkityksellistä perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien kannalta, sillä sotilastiedustelutoiminnassa käytettävillä toimivaltuuksilla voidaan puuttua yksilön perusoikeuksiin. Perustuslain kannalta merkityksellisimpiä ovat säännösehdotukset, joilla annetaan viranomaisille uusia yksilöön kohdistuvia toimivaltuuksia tai joilla muuten rajoitettaisiin yksilön oikeuksia tai toimintavapautta. Esitys sisältää myös oikeusturvaan liittyvien järjestelyjen kannalta merkityksellisiä muutosehdotuksia.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetussa laissa (330/2022) sotilastiedustelua, siviilitiedustelua ja tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevat asiat on keskitetty oikeusasiamiehelle. Tämän seurauksena kantelumenettelyssä tai muutoinkin oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa ei lähtökohtaisesti nouse esille yksittäisiin tiedustelumenetelmien käyttöön liittyviä väitteitä tai havaintoja. Tiedustelutoiminnan osalta oikeuskanslerin laillisuusvalvonta kohdistuu ennen kaikkea tiedustelun ohjauksen ja valvonnan strategiseen tasoon osana ylimmän hallitusvallan käytön laillisuusvalvontaa. Hallitusvallan toimilla on tiedustelun ja sen tuottaman tiedon hyödyntämisen strategisella tasolla huomattava merkitys.

Suomen perustuslain (731/1999) 10 §:n 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Perustuslain muuttamisesta antamassaan mietinnössä (PeVM 4/2018 vp, s. 8) eduskunnan perustuslakivaliokunta korosti säännöksen soveltamisrajoituksista, että ensinnäkin tiedonhankinta kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta voitaisiin säännöksen perusteella osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten tehtäväksi. Toiseksi rajoitusedellytys koskisi vain tiedon hankkimista sellaisesta toiminnasta, joka luonteensa takia voi muodostua vakavaksi uhaksi kansalliselle turvallisuudelle. Kolmanneksi lailla tulee säätää tyhjentävästi toimivaltuuksien kohdentumisesta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Neljänneksi ehdotettu sääntely ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaan tiedustelutoiminnassa. Välttämättömyys-kriteeri puolestaan tarkoittaa, että luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistunut rajoitus on sallittu vain, jos tiedonhankinta ei ole mahdollista vähemmän puuttuvin keinoin, ja että tiedon hankkimisessa puututaan luottamuksellisen viestin salaisuuteen mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti. Valiokunta korosti muutenkin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten merkitystä uutta ehdotettua rajoitusperustetta tulkittaessa.

Valtiosääntöoikeudellisen tulkinnan lähtökohtana perustuslakivaliokunta tähdensi myös sitä, että perustuslaista johtuu tarve yhtäältä tulkita kansallisen turvallisuuden käsitettä suppeasti sekä toisaalta asettaa uhan vakavuusaste korkealle. Rajoitusperusteeseen vetoavalla on myös velvollisuus esittää riittävät perustelut sille, että jokin toiminta voi muodostua vakavaksi uhaksi kansalliselle turvallisuudelle. Välttämättömyysvaatimuksen täyttymiseksi ei perustuslakivaliokunnan mielestä riitä, että tiedon hankkimisen luottamuksellisista viesteistä voidaan yleisesti katsoa edistävän kansallista turvallisuutta (PeVM 4/2018 vp, s. 8–9).

Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä ilmaiseman käsityksen mukaan perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Oikeusturvavaatimus on siten yksi perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä. Tiedustelumenetelmien osalta oikeusturvavaatimuksen täittyminen asettaa erityisiä haasteita, koska toimivaltuuksien kohteet eivät voi turvautua tavanomaisiin oikeusturvakeinoihin varsinaisen tiedustelumenetelmän käyttöä koskevan päätöksen osalta. Tämän takia on oltava muita oikeusturvajärjestelyitä, joilla yksilön oikeusturva taataan riittävällä varmuudella samalla viranomaisten mielivaltaa ja väärinkäytöksiä ehkäisten.

Sotilastiedustelulaki on tullut voimaan 1.6.2019. Sen toimivuutta on perusteltua tarkastella ottaen huomioon myös sen soveltamiskäytännössä saadut kokemukset. On kuitenkin syytä korostaa erityistä huolellisuutta ja harkintaa sellaisten muutosten osalta, jotka heikentävät niitä oikeusturvajärjestelyjä, jotka sotilastiedustelulain säätämisen yhteydessä on nähty tarpeellisiksi. Erityisesti oikeusturvajärjestelyihin tulee kiinnittää huomiota tilanteessa, jossa samanaikaisesti tiedusteluviranomaiselle esitetään uusia tiedustelutoimivaltuuksia.

Sotilastiedustelu ja siviilitiedustelu muodostavat yhdessä merkityksellisen sääntelykokonaisuuden. Sotilastiedustelulain muutostarpeiden ohella varsin perusteltua olisi samassa yhteydessä tarkastella myös siviilitiedustelun muutostarpeita. Esityksessä todetaankin sen liittyvän sisäministeriössä valmisteltavana olevaan hallituksen esitykseen siviilitiedustelulainsäädännön muuttamisesta. Näiden lakihankkeiden tarkoituksenmukainen yhteensovittaminen on mielestäni keskeistä.

Esityksessä todetaan sen sisältävän uudentyyppistä sääntelyä, ja tämän, sekä muiden valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien vuoksi hallituksen pitävän tarkoituksenmukaisena, että eduskunta pyytää esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunnon.

Yhdyn näkemykseen siitä, että perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen on asiassa tarpeen. Jatkovalmistelussa esityksessä olisi aiheellista kuitenkin yksilöidä tarkemmin, mitkä nimenomaan ovat ne uudentyyppiset sääntelyt ja valtiosääntöoikeudelliset tulkintaongelmat, joiden johdosta perustuslakivaliokunnan lausunto on tarpeen. Suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva luku vaatii muutoinkin vielä jatkovalmistelua. Jatkovalmistelulle hyvän pohjan antaa mainittu perustuslakivaliokunnan mietintö vuoden 2018 valtiopäiviltä.

Esitysluonnoksen perustelujakso Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys (s. 126–156) on laaja, mutta rakenteeltaan vaikeasti hahmotettava. Jakson perustelut jakautuvat moneen eri osaan: lakiehdotusten, yksittäisten perusoikeus-oikeuksien, yksittäisten asiakohtien, perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan. Tästä huolimatta osa keskeisistä ehdotuksista jää perusteluissa käsittelemättä, ja suuri osa perustelutekstistä on yleistä valtiosääntöistä tai ihmisoikeus- tai EU-velvoitteiden kuvausta ilman, että tekstissä esitetään arviota tai johtopäätöstä ehdotettujen säännösten suhteesta perustuslain asettamiin vaatimuksiin. Jatkovalmistelussa jakson rakennetta ja mahdollista tiivistämistä olisi syytä arvioida ja ennen kaikkea tulisi terävöittää perusteluja nimenomaan säännösehdoitusten perustuslakisuhteesta. Jaksossa olisi myös paikallaan lyhyesti kuvata voimassa olevan lain yleiset periaatteet sotilastiedustelutoimivaltuuksien käytöstä ja valtuuksiin liitetyt oikeusturvajärjestelyt nyt ehdotettujen säännösten taustaksi, jotta perusteluista kävisi selkeästi ilmi valtuuksien soveltamisympäristö.

Esitän seuraavaksi eräitä säännöskohtaisia huomioita.

Sotilastiedusteluviranomaiset

Puolustusvoimien puolustushaarat säädettäisiin sotilastiedusteluviranomaiseksi nykyistä itsenäisemmillä toimivaltuuksilla (11 § ja 90 a §) ja Rajavartiolaitokselle osoitettaisiin uusi tehtävä, sotilastiedusteluun osallistuminen; avustavia ja itsenäisiä tiedustelutoimivaltuuksia (18 a §). Näitä ehdotuksia tulisi perustella ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan (PeVM 4/2018 vp, s. 8) toteama siitä, että tiedonhankinta kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta voitaisiin

säännöksen perusteella osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten tehtäväksi. Esimerkiksi ehdotetun 18 a §:n 3 momentin valtuus väärin, harhauttavien tai peiteltyjen tietojen käyttöön siten, että estetään sen paljastuminen, että rajavalvontavaltuutta vastaavaa valtuutta käytetäänkin tiedustelutarkoituksessa, voi hämärtää Rajavartiolaitoksen viranomaisroolia ja asiaa tulisi perusteluissa käsitellä nykyistä tarkemmin.

Teknisen laite-etsinnän päätöksenteko, 33 §

Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä ilmaiseman käsityksen mukaan perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Oikeusturvavaatimus on siten yksi perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä. Tiedustelumenetelmien osalta oikeusturvavaatimuksen täyttyminen asettaa erityisiä haasteita, koska toimivaltuuksien kohteet eivät voi turvautua tavanomaisiin oikeusturvakeinoihin varsinaisen tiedustelumenetelmän käyttöä koskevan päätöksen osalta. Tämän takia on oltava muita oikeusturvajärjestelyitä, joilla yksilön oikeusturva taataan riittävällä varmuudella samalla viranomaisten mielivaltaa ja väärinkäytöksiä ehkäisten.

Sotilastiedustelulain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta painotti oikeusturvaa koskevassa arvioinnissaan erityisesti sitä, että pidemmälle menevien tiedustelumenetelmien käyttöönotto edellyttää tuomioistuimen lupaa (PeVL 36/2018 vp s. 33). Tiedustelumenetelmiä koskevien lupiasioiden tuomioistuinkontrollin tarkoituksena on, että tiedustelutoimintaa harjoitetaan lainmukaisesti kutakin tiedustelumenetelmää koskevat yleiset ja erityiset edellytykset huomioon ottaen samoin kuin sääntelyn sisältämät periaatteet sekä perus- ja ihmisoikeuksien asettamat vaatimukset huomioon ottaen. Perustusvaliokunta on myös muissa yhteyksissä korostanut, että tiedustelutoiminnan toimintaympäristössä erityisen olennaista on huolehtia riittävästä oikeusturva- ja valvontajärjestelystä (PeVM 4/2018 vp s. 9).

Tuomioistuinkontrollin osalta merkityksellinen on ehdotus sotilastiedustelulain 33 §:n muuttamisesta henkilöperusteiseksi siten, että lupa ei olisi laite- tai ohjelmistokohtainen, vaan lupa käsittäisi kaikki luvan kohteena olevan henkilön hallussa olevat ja käyttämät laitteet ja ohjelmistot. Kun tuomioistuimen luvassa määritelty toimenpiteen kohteena oleva henkilö ottaisi käyttöönsä tai hänen oletettaisiin ottaneen käyttöönsä uusia laitteita tai ohjelmistoja taikka ilmenisi, että hänen hallussaan on laite tai hän käyttää ohjelmistoa, joita ei olisi jo tuomioistuimelle toimitetussa lupahakemuksessa yksilöity, niin tiedusteluviranomainen voisi kohdistaa toimenpiteen näihin.

Kyseinen muutosehdotus on merkityksellinen oikeusturvan kannalta, sillä nykyisin luvan myöntää tuomioistuin laitekohtaisesti. Voimassa olevan lain mukaan teknisen laitetarkailun käyttöä koskeva tuomioistuimelle esitettävä vaatimus ja tuomioistuimen päätös koskevat aina yksittäistä laitetta tai laitteen sisältämää ohjelmistoa. Ehdotettu muutos tarkoittaisi siten tiedustelumenetelmän tuomioistuinkontrollin vähentymistä ja laajentaisi perusoikeuspoikkeuksen alaa. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin nimenomaisesti korostanut tuomioistuinkontrollin merkitystä.

Suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa luvussa puutteena on se, että oikeusturvan osalta kyseistä muutosehdotusta ei vaikuta arvioidun tästä näkökulmasta lainkaan.

Kyseisestä muutosehdotuksesta on esityksessä tuotu esille, että nykyisin tiedustelumenetelmien osalta on eroavaisuutta niiden kohdistamisen osalta. Telekuuntelu, televalvonta ja tekninen kuuntelu voidaan vaatia koskemaan tiettyä henkilöä ja kaikkia tämän henkilön käyttämiä telepäätelaitteita ja -osoitteita, jotka ovat luvan voimassaoloaikana kohdehenkilön hallussa tai käytössä. Päätöksen yksittäisen telepäätelaitteen tai -osoitteen kuulumisesta tuomioistuimen myöntämän luvan piiriin tekee erityisesti tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt sotilaslakimies tai muu virkamies. Vastaava ei ole mahdollista teknisen laitetarkkailun kohdalla. Tuon esille, että sinänsä kyseinen tiedustelumenetelmien eroavaisuus oli tunnistettu jo tiedustelulakien säätämisen yhteydessä ja sikäli se oli harkittu. Hallintovaliokunta kiinnitti siviilitiedustelua koskevasta lainsäädännöstä antamassa mietinnössään (HaVM 36/2018 vp s. 46) huomiota siihen, että teknisestä laitetarkkailusta päättää, mahdollisia kiiretilanteita lukuun ottamatta, tuomioistuin, kun taas teknisestä kuuntelusta yleensä päättää toimivaltuutta käyttävä viranomais. Näissä tiedustelumenetelmien kohdentamisen eroavaisuuksissa on kyse siis tunnistetusta ja siten tietoisesta lainsäädäntöratkaisusta.

Tekniseen laitetarkkailuun ehdotettavan henkilöperusteisen lupamenettelyn kaltainen menettely on jo käytössä telekuuntelussa ja -valvonnassa. Sotilastiedustelulain 34 §:n mukaan telekuuntelulla tarkoitetaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 3 §:n 43 kohdassa tarkoitetun yleisen viestintäverkon tai siihen liitetyn viestintäverkon tai muun viestiyhteyden kautta teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen vastaanotettavan taikka siitä lähetetyn viestin kuuntelua, tallentamista ja muuta käsittelyä viestin sisällön ja siihen liittyvien tunnistamistietojen selvittämiseksi. Televalvonnalla tarkoitetaan 37 §:n mukaan tunnistamistietojen hankkimista viestistä, joka on lähetetty viestintäverkkoon kytketystä teleosoitteesta tai telepäätelaitteesta taikka vastaanotettu tällaiseen osoitteeseen tai laitteeseen, sekä teleosoitteen tai telepäätelaitteen sijaintitiedon hankkimista.

Telekuuntelussa ja televalvonnassa tiedusteluviranomaisen päätösvalta rajoittuu siten uuden telepäätelaitteen tai -osoitteen lisäämiseen tuomioistuimen aiemmin myöntämän luvan piiriin. Näissä tiedustelumenetelmissä tuomioistuin on ensin myöntänyt luvan ja tämän jälkeen kyse on siitä, kuinka moneen kohdehenkilön teleosoitteeseen tai -päätelaitteeseen menetelmää kohdistetaan. Telepäätelaitteita ja -osoitteita tiedusteluviranomaisella voi lisätä luvan piiriin omalla päätöksellään.

Teknisessä laitetarkkailussa tiedusteluviranomaisen päätösvalta on kenties laajempi, sillä teknisen laitetarkkailun kohteena voi olla monenlaisia teknisiä laitteita. Sotilastiedustelulain 32 §:n mukaan teknisellä laitetarkkailulla tarkoitetaan tietokoneen tai muun vastaavan teknisen laitteen taikka sen ohjelmiston toiminnan, sisältämien tietojen tai yksilöintitietojen muuta kuin yksinomaan aistinvaraista tarkkailua, tallentamista tai muuta käsittelyä tiedustelutehtävän kannalta tarpeellisen seikan selvittämiseksi. Näkemykseni mukaan esityksessä olisi syytä arvioida ja perustella nykyistä huomattavasti laajemmin, mitä merkitystä oikeusturvaan on sillä, jos tuomioistuimen tiedossa ei ole,

minkälaisiin teknisiin laitteisiin laitetarkkailua tullaan lopulta käyttämään. Edellä todetuin tavoin on syytä korostaa erityistä huolellisuutta ja harkintaa sellaisten muutosten osalta, jotka heikentävät sotilastiedustelulain säätämisen yhteydessä tarpeelliseksi nähtyjä oikeusturvajärjestelyjä.

Näytteenotto paikkatiedustelussa, 55 a §

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi sotilastiedustelulakiin 55 a §, jossa säädetään oikeudesta ottaa paikkatiedustelussa aineesta, omaisuudesta tai esineestä näyte, jos se on tarpeen tiedustelutehtävän suorittamiseksi. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi 56 § a §, jossa säädetään aineen, omaisuuden tai esineen tilapäisestä haltuunotosta, jos näytteenottoa tai jäljentäminen sitä edellyttää.

Suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa luvussa todetaan (s. 139), että toimivaltuuden käytöstä ilmoittamisessa sovellettaisiin ilmoittamisvelvollisuutta koskevia säännöksiä. Lisäksi todetaan, että henkilö, jonka aine, esine tai omaisuus olisi joutunut toimivaltuuden käytön kohteeksi, voisi tehdä tutkimispyynnön tai kantelun tiedusteluvalvontavaltuutetulle.

Tässä yhteydessä esityksessä tulisi kuitenkin tuoda esille se, että sotilastiedustelulain 89 §:n 7 momentin nojalla paikkatiedustelusta ei ole velvollisuutta ilmoittaa tiedonhankinnan kohteelle, jos asiassa ei ole aloitettu esitutkintaa 79 tai 80 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen perusteella. Lähtökohtaisesti paikkatiedustelusta ei tehdä ilmoitusta kohteelle, jolloin sitä koskeva tutkimispyyntö tai kantelu tiedusteluvalvontavaltuutetulle on myös jokseenkin epätodennäköinen.

Kuten esityksessä todetaan, niin tiedustelutoiminnan luonne huomioon ottaen, aine, esine tai omaisuus olisi pyrittävä palauttamaan haltuunottohetken sijaintiin mahdollisimman muuttumattomana, jotta tiedustelutoiminta ei paljastuisi. Tiedustelutoiminnan luonteesta ja tiedustelun paljastumisen välttämistä siten osin jo väistämättä seuraa se, että omaisuuden suojaan puututaan mahdollisimman vähäisellä tavalla, joka on tarpeen tiedustelutehtävän suorittamiseksi. Vähäisyyttä arvioitaessa esityksessä aiheellista voisi olla nostaa esille myös sotilastiedustelulain 7 §:ssä säädetyin vähimmän haitan periaatteen merkitys asiassa.

Valtiolliseen toimijaan kohdistuva tietojärjestelmätiedustelu, 61 a §

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi tietojärjestelmätiedustelun toimivaltuus. Esityksessä kuvatus perusteella tietojärjestelmätiedustelulla saatavien tietojen hankkiminen on nykyisinkin sinänsä mahdollista, mutta se edellyttää useiden eri toimivaltuuksien (telekuuntelu, televalvonta, tekninen kuuntelu ja tekninen laitetarkkailu) käyttöä.

Esityksessä on tuotu nykyiseen lainsäädäntöön liittyviä ongelmia ja esitystä puoltavia perusteluja näkökohtia. Voitaneen ajatella, että ehdotettu muutos saattaisi jopa parantaa oikeusturvaa siinä suhteessa, että tietojärjestelmätiedustelun luvasta päättävällä tuomioistuimella voisi olla paremmin mahdollisuus arvioida tiedustelumenetelmän kokonaisuutta ja sen käytön edellytyksiä verrattuna siihen, että yksittäisiä eri toimivaltuuksia koskevat lupahakemukset jakautuvat useisiin eri tuomioistuinkäsittelyihin.

Samanaikaisesti on kuitenkin välttämätöntä tunnistaa, että kyseessä olisi olennainen uusi tiedustelumenetelmä. Esityksessä kuvatus perusteella käytännössä kyse olisi menetelmästä, joka yhdistäisi useita nykyisiä tiedustelutoimivaltuuksia, joten kyse olisi jo tällä perusteella varsin merkityksellisestä keinosta. Lisäksi merkityksellistä on myös sen tietynasteinen avoimuus. Toimivaltuus kattaisi myös ne uudet käyttäjät, laitteet ja laitteistot, jotka tulevat osaksi tai yhdistyvät tietojärjestelmään. Tämän takia vaatimuksessa ja luvassa ei voitaisi määritellä tietojärjestelmää laite- tai teleosoitekohtaisesti.

Kuten esityksessä todetaan, niin valtiolliseen toimijaan kohdistuvat toimivaltuudet eivät lähtökohtaisesti nauti perustuslain suojaa eikä toimivaltuus kohdistu yksittäisten henkilöiden tai laitteiden tiedusteluun, mutta perustelujen kuvauksen mukaan toimivaltuus voisi kohdistua esimerkiksi tietyn henkilöryhmän tai organisaation yksityiskäytössä olevaan viestintäpalveluun taikka uusiin laitteisiin ja käyttäjiin, jotka eivät ole alun perin olleet järjestelmässä mukana.

Jatkovalmistelussa on syytä arvioida sitä, jääkö pykälän 2 momentissa asetettu edellytys toimivaltuuden käytölle (välttämättömyys) toistaiseksi tarpeettoman väljäksi. Esityksessä ei ole myöskään juurikaan perusteltu ehdotuksen yhdenmukaisuutta PL 10.4 §:n kanssa.

Tietojärjestelmän käytön estäminen tai sen toiminnan haittaaminen vakavan vaaran torjumiseksi, 62 a § ja 62 b §

Ehdotetun pykälän 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.

Kyseessä on uusi merkittävä toimivaltuus, jolla voi perustelujenkin mukaan olla huomattavia ulko- ja turvallisuuspoliittisia vaikutuksia. Säännöksessä asetettu kynnys toimivaltuuden käytölle on korkea, mutta olisi perusteltua pohtia vielä tällaisten tiedustelutoimintana tehtyjen toimenpiteiden rajoituksia säännöstasolla. Perusteluissa todetaan selvää olevan, että toimenpiteet eivät saisi ylittää kansainvälisoikeudellisen aseellisen voimankäytön kynnystä.

Jatkovalmistelussa tulee harkita myös päätöksentekomenettelyä koskevaa sääntelyä. Päätöksenteko on osoitettu lakiehdotuksen 62 b §:ssä pääesikunnan tiedustelupäällikölle ilman erityisiä muita menettelyjä, mutta perusteluissa todetaan tarve jopa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin (TP-UTVA) -käsittelyyn tilanteesta riippuen. Päätöksentekoon liittyy kokonaisuudessa näkökohtia, jotka eivät näyttäisi heijastuvan päätöksentekomenettelystä säädettäväksi ehdotettuun. Päätöksentekomenettelyjen osalta saattaisi olla perusteltua viitata voimassa olevan sotilastiedustelulain 13 ja 15 §:ään. Jatkovalmistelussa huomioitavaa on myös se, että kyseisen uuden toimivaltuuden suhdetta perustuslain vaatimuksiin ei ole vaikuta perusteluissa käsitelty.

Ulkomailla tapahtuva sotilastiedustelu, 64 §

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan ”Muualla kuin Suomessa toteutettavasta sotilastiedustelusta päättää pääesikunnan tiedustelupäällikkö. Tiedustelutoimintaan liittyvästä yksittäisen tiedustelumenetelmän käytöstä päättää tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtynyt sotilaslakimies tai muu virkamies.”

Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 94) päätöstoimivaltaa kuvataan tältä osin hieman tarkemmin seuraavasti: ”Pääesikunnan tiedustelupäällikkö tekisi päätöksen ulkomailla tapahtuvasta sotilastiedustelusta (tiedusteluoperaatiosta) ja siinä käytettävistä tiedustelumenetelmistä, eli mitkä tiedustelumenetelmät ovat sallittuja kyseisessä operaatiossa. Päätöksen mukaista tiedustelumenetelmän käyttöä koskevan päätöksen voisi tehdä tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtynyt virkamies.”

Pykälän 2 momentissa säädettävä päätöstoimivalta saattaisi olla perusteltua muotoilla pykälään täsmällisemmin ottaen huomion se, mitä siitä säännöskohtaisissa perusteluissa kuvataan. Perustelujen perusteella pääesikunnan tiedustelupäällikkö päättää tiedusteluoperaatiosta ja siinä sallituista menetelmistä. Muun virkamiehen päätösvaltaan jää päättää kyseisen päätöksen sallimista yksittäisistä käyttöön otettavista menetelmistä.

Tietoliikennetiedustelu hakuehtojen määrittämiseksi, 67 a §

Lakiehdotus sisältää uusia toimivaltuuksia Puolustusvoimien tiedustelulaitokselle tietoliikennetiedusteluun. Kyse on tietoliikennetiedustelun teknisen toteutuksen valtuuksista tiedustelun kohdentamiseksi tuomioistuimen luvalla. Säättämisyjärjestysperusteluja tulee terävöittää ja arvioida asiaa ennen kaikkea perustuslain 10.4 §:n ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen näkökulmasta.

Muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuva tiedustelu, 70 §

Esityksessä ehdotetaan, että voimassa olevaan 70 §:ään sisältyvät yksilön viestinnän salaisuutta turvaavat rajaukset poistettaisiin, jolloin tietoliikennetiedustelu voisi kohdentua myös viestin sisällön perusteella tai Suomessa oleskelevaan henkilöön telepäätelaitteen tai teleosoitteen yksilöivien tietojen perusteella.

Nämä ovat merkittäviä muutoksia nykytilaan. Erityisesti kohdentuminen viestin sisältöön kuuluu luottamuksellisen viestin suojan ydinalueelle, ja on sen vuoksi merkittävä perusoikeusrajoitus perustuslain 10.4 §:n kannalta. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että ehdotusta ei ole lainkaan käsitelty luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa. Tämä puute tulee korjata.

Ilmoitusvelvollisuus, 89 § ja 89 a §

Ehdotettu ilmoitusvelvollisuuden poistaminen muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvasta tiedustelusta silloin, kun on manuaalisesti selvitetty Suomessa olevan henkilön luottamuksellisen viestin tunnistamistiedot tai viestin sisältö, ja yleissäännös ilmoittamatta jättämisestä ovat periaatteellisesti merkittäviä muutoksia nykytilaan.

Sotilastiedustelukia säädettäessä perustuslakivaliokunta edellytti säätämisyjärjestyskysymyksenä ilmoitusvelvollisuuden ulottamista myös tunnistamistietoihin kohdistuvaan manuaaliseen käsittelyyn (PeVL 36/2018 vp, s. 27–28). Säännöskohtaisissa perusteluissa muutokselle on sinänsä esitetty relevantteja perusteluja, mutta ehdotus tulisi käsitellä vakuuttavammin myös säätämisyjärjestysperusteluissa ja oikeusturvan kannalta. Luonnoksen vaikutusarvioinnissa todetaan, että ilmoitusvelvollisuudesta luopuminen ei oletettavasti vaikuttaisi tiedusteluvalvontavaltuutetulle tehtyjen tutkimispyyntöjen tai kantelujen määrään.

Muussa kuin virkasuhteessa olevan toimivaltuudet, 91 §

Ehdotetun 91 §:n mukaan sotilastiedusteluviranomaisen palveluksesta eronnut tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtynyt virkamies saisi käyttää tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtyneen virkamiehen ohjauksessa ja valvonnassa 4 luvussa tarkoitettuja tiedustelumenetelmiä. Säännöksen keskeisenä tavoitteena on se, että eläkkeelle jääneitä sotilastiedusteluviranomaisissa toimineita voitaisiin hyödyntää sotilastiedustelussa.

Kyse on uudentyyppisestä sääntelystä, ja ehdotus nostaa esille monenlaisia kysymyksiä liittyen muun ohella liittyen eläkkeelle jääneen virkavastuuseen ja salassa pidettävän aineiston käsittelyyn. Yksinomaan se, että eläkkeelle jäänyt käyttäisi tiedustelumenetelmiä erityisesti perehtyneen virkamiehen ohjauksessa ja valvonnassa ei poista asiaan liittyviä kysymyksiä. Virkasuhteen aikanakin virkamies toimii esihenkilön ohjauksessa ja valvonnassa.

Perustelut esityksessä ovat tältä osin huomattavan suppeat. Säättämisjärjestysperusteluissa on käsitelty vain varusmiesten ja reserviläisten harjoituksissa tapahtuvaa valtuuksien käyttöä. Asia on siinä määrin merkityksellinen, että se edellyttäisi monipuolisempaa arviointia.

Viranhaku

Puolustusvoimissa annettua lain 36 a §:ää ehdotetaan muutettavaksi lisäämällä pykälään uusi 3 momentti, jonka mukaan täytettäessä muu kuin 2 momentissa tarkoitettu virka tai virkasuhde hakumenettelyssä Puolustusvoimat voisi jättää ilmoittamatta virkaan tai virkasuhdetta hakeneiden nimet ja nimitetyn nimen muille hakijoille, jos haettavan tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää. Virkojen ja virkasuhteiden täyttö ilman avointa hakumenettelyä poikkeaa hallinnon lähtökohtaisesta avoimuudesta ja julkisuusperiaatteesta. Suhdetta perustuslakiin ja säättämisjärjestystä koskevassa luvussa virkanimityksiä on käsitelty sivuilla 148–151.

Osin samankaltaista viranhakijoiden ja virkaan nimitetyn ilmoittamatta jättämistä perustuslakivaliokunta on arvioinut poliisin hallinnosta annetun lain muuttamista koskevan käsittelyn yhteydessä (PeVL 45/2022 vp). Lausunnon merkitystä olisi aiheellista arvioida myös tässä esityksessä. Kyseisessä asiassa perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että esityksen mukaan hakijoiden nimien ja nimitetyn nimen ilmoittamattajättämismahdollisuus kohdistuisi kaikkiin muihin suojelupoliisin virkoihin kuin 2 momentissa tarkoitettuihin ylimpiin virkoihin. Perustuslakivaliokunta katsoi, ettei näin laajalle poikkeussäännökselle ollut esitetty hallituksen esityksessä riittäviä perusteita ja totesi, että hallintovaliokunnan on syytä tarkastella sääntelyn perusteltavuutta.

Oikeuskansleri Janne Salminen

Esittelijäneuvos Juho Lehtimäki

Lehtimäki Juho
Oikeuskanslerinvirasto - Oikeuskansleri