

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 oikeusministeriöltä lausuntoa esitysluonnoksesta. Oikeusministeriö lausuu luonnoksesta seuraavasti. Esityksen laajuudesta ja lausuntoajan lyhydestä johtuen lausunnossa käsitellään vain osaa säännösluonnoksessa esitetystä sääntelystä.

11 § Sotilastiedusteluviranomaiset

Pykälässä ehdotetaan tiedustelutoimivaltuuksien säätämistä osittain myös puolustusvoimien puolustushaaroille.

Perustuslain 10 §:n muutosta arvioidessaan perustuslakivaliokunta korosti, että tiedonhankinta kyseisen säännöksen perusteella ”voidaan osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten (nykyisin suojelupoliisi, pääesikunta ja puolustusvoimien tiedustelulaitos) tehtäväksi”. Valiokunta korosti myös sitä, että lailla tulee säätää tyhjentävästi toimivaltuuksien kohdentumisesta (PeVM 4/2018 vp). Perustuslakivaliokunnan kanta on syytä ottaa huomioon esityksen jatkovalmistelussa.

Sääntelyteknisenä huomiona oikeusministeriö toteaa, että muualla lainsäädännössä puolustusvoimien puolustushaaroihin viitattaessa on lueteltu kukin puolustushaara erikseen ja niiden nimet on kirjoitettu muodossa ”maavoimat, merivoimat ja ilmavoimat” (Laki puolustusvoimista 24.2 §).

18 a § Yhteistoiminta Rajavartiolaitoksen kanssa

Myös Rajavartiolaitokselle säädettävien toimivaltuuksien osalta jatkovalmistelussa on syytä ottaa huomioon edellä mainittu perustuslakivaliokunnan kanta siitä, mille viranomaisille tiedustelutoimivaltuuksia voidaan osoittaa.

33 § Teknisestä laitetarkkailusta päättäminen

Muutosehdotuksessa 2 momentin 2 kohdan mukaisesti jatkossa teknistä laitetarkkailuakin voitaisiin käyttää henkilöperusteisesti. Lisäksi säännöskohtaisten perustelujen mukaan ”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. Myös näiden uusien laitteiden ja ohjelmistojen kohdalla tulisi ilmoitus tehdä tiedusteluvaltuutetulle”.

Yleisperusteluissa muutosehdotuksen tarpeellisuutta perustellaan sillä, ettei tekninen laitetarkkailu tunnista tietojärjestelmää kokonaisuutena ja keinoon liittyvän kohdentamisvaatimuksen vuoksi tiedonhankinta on vaikeaa, joskaan ei mahdotonta. Perustelujen mukaan ”etenkin kybervakoilun ja –vaikuttamisen selvittämisessä nykytilaa voidaan pitää toimimattomana, koska tuomioistuimen sotilastiedustelun kohteeksi hyväksymän yksittäinen tekninen laite on käytännössä aina osa kokonaisuutta, johon kuuluu kymmeniä tai jopa satoja muita laitteita, joita vieras valtio hyödyntää Suomeen kohdistuvan vakoilunsa ketjutuksessa. Vihamielisessä valtiollisessa kybertoiminnassa hyväksi käytettävien laitteiden väliset yhteydet ja ketjut rakentuvat ja häviävät erittäin nopeasti, minkä takia niihin kohdistuvaan tiedonhankintaan ei ole mahdollista saada tuomioistuimelta lupaa käytettävissä olevan aikaikkunan puitteissa” (s. 34–36).

Kyse olisi jossain määrin merkittävästä toimivallan laajentamisesta. Esimerkiksi pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 ja 5a luvun mukainen tekninen laitetarkkailu ei ole mahdollista henkilöperusteisesti. Esitysluonnoksen perustelujen mukaisesti tarpeellisuus muutokselle vaikuttaisi kuitenkin lähtökohtaisesti asianmukaisesti esitetyn.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että yleisesti toimivaltuussäätelyn suhteen lähtökohtana välttämättömyysarviointin osalta toimii seuraava: toimivaltuutta ei tee välttämättömäksi pelkästään havainto valtuuden tehokkuudesta (PeVL 36/2002 vp s. 6), vaan perusoikeusrajoitusta voidaan pitää välttämättömänä, jos rikosta ei pystytä useinkaan selvittämään ilman pakkokeinon käyttämistä (PeVL 32/2013 vp s. 4).

42 § Laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen ja poisottaminen

Esitysluonnoksen mukaan 42 §:n 1 momentista poistettaisiin maininta esineestä, omaisuudesta, tilasta tai muusta paikasta tai tietojärjestelmästä toimenpiteen kohteena. Toimenpiteen kohteena olevaan -edellytyksestä säädetään myös pakkokeinolain 10 luvussa ja poliisilain 5 ja 5 a luvussa. Esitysluonnoksen ko. muutosehdotus siten poikkeaisi edellä mainituista sääntelyistä.

Esitysluonnoksen jaksossa 2.3.2 ei vaikuttaisi perustellun tarkemmin muutosehdotusta. Muutosehdotus edellyttää perusteluja sen osalta, miksi kyseinen muutos on tarpeen.

Myös 2 momentti olisi uusi. Momentin mukaan tiedusteluviranomainen voisi pyytää viranomaisen ulkopuolista tekemään asennus- tai poistamistoimenpiteen pykälässä tarkoitettujen päämäärien saavuttamiseksi. Esimerkiksi pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 ja 5 a luvun mukaisesti tämä ei olisi mahdollista. Esitysluonnoksen jaksossa 2.3.2 muutosehdotusta perustellaan pääosin sotilastiedusteluviranomaisen toiminnan kehittämisellä.

Niin ikään 3 momentti olisi uusi ja laajennus toimivaltuuteen. Vastaavasti ei säädetä pakkokeinolain 10 luvussa eikä poliisilain 5 ja 5a luvussa.

Yleisesti ottaen esitysluonnoksen 42 §:n 2 ja 3 momentin mukaiset muutosehdotukset vaikuttaisivat lähtökohtaisesti asianmukaisilta ainakin tarpeellisuusvaatimuksen kannalta. Ehdotettavan 1 momentin osalta edellä mainitusti esitysluonnoksesta kuitenkin vaikuttaisi puuttuvan perustelut sille, miksi muutos on tarpeen. Esitysluonnoksen perusteluja tältä osin on täydennettävä ennen kuin muutoksen tarpeellisuutta on mahdollista tarkemmin arvioida.

44 ja 45 § Peitetoimintaa koskeva suunnitelma ja Peitetoiminnasta päättäminen

Muutokset vaikuttaisivat teknisiltä selvennyksiltä ja siten lähtökohtaisesti vaikuttaisivat myös asianmukaisilta. Tosin pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 ja 5 a luvun osalta pitänee arvioida vastaavien selventävien muutosten tekemistä. Näitä koskevat arviot ja muutosehdotukset lienevät tarpeen kuitenkin tehdä erillisissä yhteyksissä.

46 a ja 46 b § Yksinomaan tietoverkossa toteutettava peitetoiminta ja siitä päättäminen

Esitysluonnoksen mukaan 46 a §:n 1 momentissa ei edellytettäisi, että kohteena oleva henkilö tai henkilöryhmä kyettäisiin nimeämään tai yksilöimään esimerkiksi ominaisuuksiltaan, vaan riittävää olisi, että henkilö tai henkilöryhmä voitaisiin yksilöidä esimerkiksi harjoitetun toiminnan kautta. Perusteluiden mukaan koska peitetoiminnan eräänä tavoitteena on selvittää kohteena olevaan toimintaan liittyviä rakenteita ja siinä toimivia henkilöitä, olisi perusteetonta, että tällaisen selvittämistyön edellytyksenä olisi tieto esimerkiksi henkilön nimestä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että muutosehdotusta ei vaikuttaisi perusteltavan lainkaan esitysluonnoksen yleisperusteluissa, vaan muutosehdotuksen tarpeellisuutta perusteltaisiin edellä mainitusti säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 85–86).

Kyse on toimivaltuuden laajentamisesta henkilöpiirin kannalta, ja ehdotus poikkeaa vastaavasta sääntelystä pakkokeinolain 10 luvussa ja poliisilain 5 luvussa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotus poikkeaisi myös vastaavasta poliisilain 5 a luvun sääntelystä sekä esitysluonnoksen 44 ja 45 §:ää koskevista muutosehdotuksista. Esitysluonnoksen perusteluista epäselväksi jää se, että miksi 46 a ja 46 b §:ssä poikettaisiin edellä mainitusta sääntelystä henkilöpiirin soveltamisen suhteen. Esimerkiksi poliisilain 5a luvun 18 §:n 3 momentin 5 kohdan mukaan peitetoimintaa koskevassa päätöksessä on mainittava tiedonhankinnan kohteena oleva henkilö tai, jos tiettyä henkilöä ei voida yksilöidä, henkilöryhmä riittävästi yksilöitynä. Vastaavasti ehdotetaan säädettäväksi esitysluonnoksen 45 §:n 3 momentin 5 kohdassa.

Edellä mainitusti esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että koska peitetoiminnan eräänä tavoitteena on selvittää kohteena olevaan toimintaan liittyviä rakenteita ja siinä toimivia henkilöitä, olisi perusteetonta, että tällaisen selvittämistyön edellytyksenä olisi tieto esimerkiksi henkilön nimestä, minkä vuoksi riittävää olisi, että henkilö tai henkilöryhmä voitaisiin yksilöidä esimerkiksi harjoitetun toiminnan kautta. Epäselväksi jää siten se, miksi pykälässä kuitenkin poikettaisiin perusteluissa todetusta eli että riittävää olisi, että henkilöryhmä voitaisiin yksilöidä, ja miksi sääntely ei voisi vastata poliisilain 5 a luvun 18 §:n 3 momentin 5 kohtaa ja esitysluonnoksen 45 §:n 3 momentin 5 kohtaa? Lähtökohtaisesti muutosehdotus näiltä osin ei vaikuta perustellulta eli perustelut vaikuttaisi puuttuvan sen osalta, minkä vuoksi yksinomaan tietoverkossa toteutettavaa

peitetointia ei tulisi säädöstekstiasollakin kohdentaa vähintäänkin henkilöryhmään riittävästi yksilöitynä. Sikäli kuin tarkempia perusteita muutosehdotukselle ei ole, asianmukaista olisi täydentää 46 b §:n 3 momenttia edellä mainitusti (seuraavasti: x) tiedonhankinnan kohteena oleva henkilö tai, jos tiettyä henkilöä ei voida yksilöidä, henkilöryhmä riittävästi yksilöitynä).

55 § Paikkatiedustelusta päättäminen

Ehdotetun 55 §:n muutoksen mukaan paikkatiedustelusta ajoneuvoon päättäisi tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtynyt sotilaslakimies tai muu virkamies.

Ehdotuksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan ”Ajoneuvo on paikka, johon ei ole yleistä pääsyä paikkatiedustelun ajankohtana, mutta jonka ei ole perusteltua saada normaalitilanteessa vastaavanlaista suojaa kuin esimerkiksi lukittu toimisto. Päätöksentekoa koskevalla muutoksella päätöstä ajoneuvoon kohdistuvasta paikkatiedustelusta ei tarvitsisi tehdä tuomioistuimessa. Päätöksenteko vastaisi sitä, mitä pakkokeinolaissa on säädetty paikanetsinnästä.”

Säännöskohtaisten perustelujen mukaan ajoneuvoon tehtävä paikkatiedustelu ei perusoikeuspuuttumistason ja -suojan kannalta olisi verrattavissa lukittuun toimistoon. Lisäksi perusteluiden mukaan päätöksenteko vastaisi sitä, mitä pakkokeinolaissa on säädetty paikanetsinnästä. Oikeusministeriö kiinnittää ensinnäkin huomiota siihen, että ajoneuvo ja lukittu toimisto eivät välttämättä, tai jopa pääsääntöisesti, ole toisiinsa verrattavissa olevia tiloja. Lisäksi huomiota kiinnitetään siihen, että pakkokeinolaissa paikanetsinnästä säädetään lain 8 luvussa eli kyse ei ole salaisesta pakkokeinosta, joka tehtäisiin kohdehenkilön tietämättä. Esitysluonnoksen perusteluissa esitetty rinnastus ja perustelu vastaavuusperiaatteeseen liittyen ei siten ole asianmukainen.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää erityistä huomiota esitysluonnoksen perusteluihin s. 46. Pakkokeinolain 10 luvussa ei säädetä paikanetsintätoimivaltuudesta, luvun 1 §:n 4 momentissa ei säädetä paikanetsinnän määritelmästä ja luvun 15 §:ssä ei säädetä paikanetsinnästä päättämisestä. Näistä säädetään pakkokeinolain 8 luvussa. Pakkokeinolain 10 luvussa puolestaan säädetään salaisista pakkokeinoista ja voimassa olevan pakkokeinolain mukaisesti kohdehenkilöiltä salassa tehtävä paikanetsintä ei ole mahdollista.

Pakkokeinolain 8 luvun 15 §:n 1 momentin mukaan paikanetsinnästä päättää pidättämiseen oikeutettu virkamies. Voimassa olevan pakkokeinolain mukaan kohdehenkilöiltä salassa tehtävä paikanetsintä ei ole mahdollista, joskin siitä säätämistä on ehdotettu pakkokeinolain muutostarpeiden arviointia koskevan työryhmän mietinnössä (OM 2025:55, 21.11.2025). Kyseisen mietinnön ehdotuksen mukaan tosin tuomioistuin päättäisi salaisesta paikanetsinnästä salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutetun pidättämiseen oikeutetun virkamiehen vaatimuksesta, ja kiiretilanteissa edellytettäisiin tuomioistuimen jälkikäteistä ratkaisua (ks. mietinnön ehdotuksen 26 f ja 26 g §).

Näin ollen paikkatiedustelusta päättämistä koskevaa esitysluonnoksen muutosehdotusta ei voida rinnastaa pakkokeinolain 8 luvun mukaiseen paikanetsintään ja siitä päättämiseen, koska kyse olisi ennemmin salaisiin pakkokeinoihin rinnastettavasta toimenpiteestä. Lähtökohdaksi arvioinnissa tulisi siten ottaa päätöksentekomenettely ja -taso salaisten pakko- ja tiedonhankintakeinojen suhteen. Asianmukaisempaa siten olisi, että myös ajoneuvoon kohdistuvasta paikkatiedustelusta päättäisi tuomioistuin vaatimuksesta 55 §:n 1 momentin mukaisesti ja kiiretilanteiden osalta säädettäisiin 2 momentin mukaisesti.

Lisäksi esitysluonnoksen yleisperusteluissa todetaan (s. 47), että paikkatiedustelun päättämistä koskevan 55 §:n ”sanamuoto ja perustelut ovat ristiriidassa, ja koska ajoneuvo on paikka, johon ei ole yleistä pääsyä paikkatiedustelun ajankohtana, päättää siitä säännöksen mukaan tuomioistuim, kun taas säännöksen esityöt (HE 203/2017 vp, s. 266) sinänsä yksiselitteisesti näyttäisivät osoittavat päätösvalan pääesikunnan tiedustelupäällikölle tai tehtävään määrätulle tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtyneelle sotilaslakimiehelle tai muulle virkamiehelle. On selvä, että sovellettavaksi tulee lain sanamuoto. Ristiriidan taustalla on ilmeisesti se, että paikkatiedustelutoimivaltuuden esikuvana on toiminut pakkokeinolain 10 luvussa säännelty paikanetsinnän toimivaltuus. [...] Edellä kuvattu luo epäselvyyden ajoneuvoon kohdistuvan paikkatiedustelun osalta ja siitä päättämisen osalta. Kulkuneuvoon kohdistuvasta paikkatiedustelusta olisi perusteltua säätää omana paikkatiedustelun alalajina ja siitä päättäväksi tahoksi olisi perusteltua vastaavasti kuin pakkokeinolaissa paikanetsintää koskien osoittaa se organisatorisesti vastaavalle tasolle, eli tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtyneelle sotilaslakimiehelle tai muulle virkamiehelle”.

Edellä on selvennetty sitä, että esitysluonnoksessa virheellisesti viitataan pakkokeinolain 10 lukuun, kun paikanetsinnästä säädetään lain 8 luvussa eikä salainen paikkaan kohdistuva etsintä ole voimassa olevan pakkokeinolain mukaan mahdollista. Mitä ilmeisimmin aikanaan esitöissä HE 203/2017 vp on jossain määrin virheellisesti arvioitu paikanetsintää koskevaa pakkokeinolain sääntelyä ja näiltä osin esitöihin on päätynyt ristiriitainen kirjaus paikkatiedustelusta päättämisen suhteen koskien ajoneuvoja. Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, selvää on että sovellettavaksi tulee lain sanamuoto (s. 47) eli paikkatiedustelu ajoneuvoon edellyttäisi tuomioistuimen luvan ja kiiretilanteissa asia olisi saatettava jälkikäteen tuomioistuimen ratkaistavaksi. Kuten HE 203/2017 vp todetaan, kiiretilanteissa päätöksentekomenettely olisi mahdollista Helsingin käräjäoikeudessa ympärivuorokautisen päivystysjärjestelmän vuoksi (s. 265).

Edellä todetusti oikeusministeriö ei pidä asianmukaisena ehdotusta siitä, että ajoneuvoon kohdistuva paikkatiedustelu ei edellyttäisi tuomioistuimen lupaa. Kiiretilanteissa kyse olisi tuomioistuimen jälkikäteisvalvonnasta.

61 a §. Valtiolliseen toimijaan kohdistuva tietojärjestelmätiedustelu Suomessa

Säännösluonnoksen mukaan valtiolliseen toimijaan kohdistuvalla tietojärjestelmätiedustelulla tarkoitettaisiin tiedonhankintaa valtiollisen toimijan Suomessa käyttämien tietojärjestelmien siitä osasta, joka toteuttaa tai edesauttaa tiedustelutehtävän kohteena olevaa toimintaa tai joka tallentaa tai välittää tiedustelutehtävän kohteena olevaan toimintaan liittyviä tietoja. Perusteluiden mukaan toimivaltuus koskisi niitä osia, jotka sijaitsevat Suomessa. Säännösteksti ei ole tältä osin yksiselitteinen, vaan ehdotettu säännös on mahdollista tulkita myös siten, että viittaus Suomeen tarkoittaa valtiollisen toimijan sijaintia. Ehdotetun 61 b §:n säännöskohtaisissa perusteluissa puhutaankin Suomen alueella toimivasta valtion viranomaisesta.

Perusteluiden mukaan pykälässä tarkoitettu tietojärjestelmätiedustelu sisältäisi teknisesti telekuuntelua ja televalvontaa vastaavat menetelmät, joilla saataisiin hankkia tietoa kulussa olevasta viestistä. Ehdotuksen sanamuodon perusteella tiedonhankinta voisi kohdistua myös tietojärjestelmään tallennettuihin tietoihin. Kyseessä olisi siis varsin laaja toimivaltuus, joka sallisi tiedonhankinnan periaatteessa kaikista tietojärjestelmän kyseisen osan sisältämistä tiedoista ja viesteistä. Ehdotuksen mukaan tietojärjestelmätiedustelua saisi käyttää vain siinä laajuudessa kuin on välttämätöntä tiedon hankkimiseksi tiedustelutehtävän kohteena olevasta toiminnasta.

Sotilastiedustelulakia säädettäessä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että ”lakiehdotuksessa tietoliikennetiedustelu rajataan asianmukaisesti koskemaan rajat ylittävää tietoliikennettä”. Valiokunta piti säätämisyjärjestyskysymyksenä sitä, että lakia täydennettiin nimenomaisella säännöksellä yleiseen ja kohdentamattomaan tietoliikenteen seurantaan kohdistuvasta kiellosta (PeVL 36/2018 vp). Lakiin sisältyy tällainen yleissäännös (65 §).

Koska ehdotettu tietojärjestelmän määritelmä on lakea, toimivaltuuden kohteeksi voisivat tulla hyvin monenlaiset tietojärjestelmät. Määritelmän perusteella näihin voisi sisältyä esimerkiksi teleoperaattorin järjestelmä tai kaupallisen toimijan sosiaalisen median palveluita, sähköpostipalveluita, keskustelupalstoja tai yrityksen sisäisiä järjestelmiä, jotka ovat pääasiassa muussa kuin valtiollisen toimijan käytössä. Vaikka tiedon hankkimista rajataan pykälässä välttämättömyysperusteella, tällaisessa järjestelmässä tiedonhankinta voinee edellyttää tietojärjestelmän tietojen laajamittaista läpikäyntiä, jotta valtiollisen toimijan tiedot ja viestit voidaan ylipäänsä erottaa muista. Tämä voisi tarkoittaa varsin systemaattista puuttumista viestien sisältöön. Tässä suhteessa ehdotettua ei siten voi rinnastaa telekuunteluun ja televalvontaan kuten esityksen perusteluissa on tehty, koska telekuuntelu ja televalvonta kohdistuvat tarkasti tiettyyn kohteeseen. Sotilastiedustelulakin tietoliikennetiedustelua koskevia säännöksiä arvioidessaan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että tietoliikenteen vertailu hakuehtoihin ”ei kohdistu viestien sisältöön, joka kuuluu luottamuksellisen viestinnän suojan ydinalueelle” (PeVL 36/2018 vp).

Ehdotetun pykälän muotoilu vaikuttaisi mahdollistavan myös pitkäkestoisen tietojärjestelmän sisäisen viestiliikenteen seurannan. Tässä suhteessa ehdotuksessa on samankaltaisia piirteitä kuin tietoliikennetiedustelussa. Ehdotettuihin säännöksiin ei sisälly vastaavia rajoituksia kuin tietoliikennetiedustelua koskevassa sääntelyssä, esimerkiksi rajaamista rajat ylittävään tietoliikenteeseen tai edellytystä hakuehtojen käytöstä. Ehdotettua sääntelyä tulisi siten kehittää vielä siten, että toimivaltuus tarkemmin kohdentuu valtiollisen toimijan tietoihin tai viesteihin. Ehdotuksen suhde telekuunteluun ja televalvontaan koskeviin toimivaltuuksiin on myös epäselvä, koska sillä voitaisiin puuttua luottamuksellisten viestien salaisuuteen.

Ehdotettuun sääntelyyn ei näyttäisi sisältyvän järjestelmän omistajalle velvollisuutta esimerkiksi mahdollistaa pääsy tietojärjestelmään. Toimivaltuuksien käyttäminen ilmeisesti siten edellyttää, että tiedusteluviranomainen onnistuu saamaan pääsyn järjestelmään sen suojaukset murtamalla tai saamalla fyysisesti pääsyn laitteistoon. Aihetta olisi perusteltua käsitellä esityksessä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisen välttämättömyyden ja lainmukaisuuden kannalta ongelmallisena muun muassa tiedusteluviranomaisille laissa säädettyä rajoittamatonta toimivaltaa määritellä luottamuksellisiin viesteihin puuttumisen edellytykset (Zakharov v. Venäjä). Myös Euroopan unionin oikeus edellyttää tiedonhankinnan perustumista unionin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviin päämääriin sekä sitä, ettei tiedonhankinnalla puututa yksityiselämän suojaan suhteettomasti tai tämän oikeuden keskeistä sisältöä loukaten. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on erityisesti painotettu sitä, että tiedonhankinnan on oltava riittävä kohdennettua ja yksilöityä (ratkaisut Digital Rights Ireland ja Schrems).

Viranomaisten yleinen pääsy viestin sisältöön on yksityiselämän suojan ydinalueen kielletty loukkaus ”säännöstöstä, jonka nojalla viranomaiset pääsevät yleisesti sähköisen viestinnän sisältöön, on erityisesti katsottava, että sillä loukataan yksityiselämänä kunnioitusta koskevan perusoikeuden, sellaisena kuin se taataan perusoikeuskirja 7 artiklassa, keskeistä sisältöä (Schrems, kohta 94, ks. vastaavasti tuomio Digital Rights Ireland ym, C 293/12 ja C 594/12, EU:C:2014:238, 39 kohta).

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

Pykälän 1 momentin 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.

Perusteluiden mukaan säännöksen käyttöala olisi lain soveltamisalan mukaisesti sidottu sotilastiedustelutoimintaan, joten pelkästään estäviin toimenpiteisiin ryhtyminen ei olisi säännöksen nojalla mahdollista. Näin ollen säännöksen käyttäminen edellyttäisi käytännössä sitä, että kyse on ollut ensisijaisesti tiedonhankinnasta.

Esitysluonnoksesta jää epäselväksi, millä tavoin toimivaltuudessa on kysymys tiedonhankinnasta ja kuuluuko toimivaltuus siten sotilastiedustelulakiin ja sotilastiedusteluviranomaisille.

66 § Teknisten tietojen käsittely viestintäverkon osan sekä tietoliikenteen reitittymisen ja muutosten tunnistamiseksi

Pykälästä poistettaisiin raja, jonka mukaan tietoliikenteen teknisiä tietoja voidaan kerätä vain hetkellisesti. Pykälää muutettaisiin siten, että tietoja voidaan kerätä tallentaa jopa 18 kuukauden ajaksi, eli toimivaltuus muuttuisi tältä osin hyvin merkittävästi, mikä on olennaista arvioitaessa sääntelyn välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta. Myös ehdotettu kerättävän tietoliikenteen 5 %:n raja on varsin merkittävä. Valittua 5 %:n rajaa ja 18 kuukauden enimmäissäilytysaika tulee perustella esityksessä.

67 § Teknisten tietojen käsittelystä päättäminen viestintäverkon osan tai tietoliikenteen reitittymisen ja muutosten tunnistamiseksi

Perusteluista jää epäselväksi, mitä käytännössä tarkoitetaan sillä, että lupa voisi koskea päätöksen tekemistä edeltänyttä määrättyä aikaa. Ainakaan tiedusteluviranomaisen keräämänä näiden tietojen ei pitäisi olla olemassa, koska niiden kerääminen edellyttää luvan.

67 a § Tietoliikennetiedustelu hakuehtojen määrittämiseksi

Perusteluiden mukaan pykälässä säädettäisiin ”mahdollisimman kohdennetussa tietoliikennetiedustelussa tarpeellisten uusien hakuehtojen määrittämisestä”.

Ehdotetun uuden toimivaltuuden suhde voimassa olevaan tietoliikennetiedustelua koskevaan sääntelyyn ja osin myös teknisten tietojen käsittelyä koskevaan toimivaltuuteen on vaikeasti hahmotettavissa. Perustelut näyttävät yhtäältä viittavan siihen, että tarkoituksena olisi löytää tiedustelun kohteen käyttämät uudet viestintäprotokollat. Perusteluissa korostetaan toimivaltuuden poikkeuksellisuutta ja pykälässä sen käyttö on sidottu välttämättömyysvaatimukseen. Kuitenkin toimivaltuuden nimenomaiseksi tarkoitukseksi perusteluissa kuvataan ”riittävän erottelukykyisten hakuehtojen määrittäminen tietoliikennetiedustelun kohdentamista varten”, jolloin toimivaltuus

vaikuttaisi ikään kuin varsinaisen tietoliikennetiedustelun (SotTL 68-71 §) esivaiheelta, koska hakuehdot ovat osa tietoliikennetiedusteluun annettavaa lupaa.

Sääntelyssä on kuitenkin varmistuttava, että tietoliikennetiedustelu hakuehtojen määrittämiseksi ei mahdollista varsinaisen tietoliikennetiedustelun edellytysten kiertämistä. Toimivaltuuden perusteella tietoja saisi kerätä satunnaisesti enintään viidestä prosentista kohteena olevan Suomen rajan ylittävän viestintäverkon osan kapasiteetista. Käsiteltävä tietoliikenteen määrä olisi potentiaalisesti siten hyvin laaja. Perusteluiden mukaan toimivaltuus ei koskisi viestin sisältöä eli viestin semanttisen merkityssisällön selvittämistä, vaan tietoa haetaan niin kutsutussa hyötykuormassa havaittavissa olevista ominaispiirteistä. Lisäksi todetaan, että toimivaltuuden käytössä tietoliikennettä ei saatettaisi muotoon, josta analyttikko voisi lukea varsinaisen semanttisen viestin. Luottamuksellisen viestin salaisuuden turvaamiseksi on olennaista, että tämä lähtökohta ilmenee myös säännöstekstistä. Luonnoksen mukaan pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että hakuehtojen määrittämisessä ei saisi hyödyntää viestin merkityssisällössä olevia tietoja, mikä ei kuitenkaan yksiselitteisesti kiellä semanttisen sisällön selvittämistä vaan ainoastaan rajaa lopullisten hakuehtojen määrittelyä. Pykälässä tulisi myös rajata tiedon käyttötarkoitus pelkästään tähän toimivaltuuteen esimerkiksi muuttamalla 4 momentin viimeinen virke muotoon ”Tallennettuja tietoja voidaan käyttää vain 1 momentissa tarkoitettuun tarkoitukseen.”

Luonnoksen perusteella jää epäselväksi, mitä varsinaisesti tarkoitetaan kerättävän tietoliikenteen satunnaisuudella. Ilmeisesti tietoliikennevirrasta ei poimittaisi täysin satunnaisia tavuja, vaan laajempia yhtenäisiä kokonaisuuksia, koska muuten tavoiteltu analyysi ei olisi mahdollista. Pykälän sanamuoto mahdollistaisi jopa 5 prosentin suuruisen otoksen tallentamisen. Kerääminen kohdennettaisiin tiettyyn viestintäverkon osaan ilmeisesti 3 momentissa tarkoitettujen tietojen avulla. Tällöin jää epäselväksi, miltä osin kerääminen on satunnaista ja antaako puhe satunnaisuudesta ylipäänsä oikean kuvan tiedon keräämisen luonteesta. Perusteluissa kyllä todetaan, että satunnaisuudella viitattaisiin siihen, ettei toimivaltuutta olisi tarkoitus käyttää tiettyyn tietoliikenteeseen vaan satunnaiseen viestintäverkon osassa liikkuvaan tietoliikenteeseen, mutta tämä toteamus viittaa enemmänkin toimivaltuuden tarkoitukseen kuin tosiasiallisesti tapahtuvaan tiedonkeruuseen.

67 b § Hakuehtojen määrittämisestä päättäminen

Säännösluonnoksen 2 momentin mukaan hakuehtojen määrittämiseen annettava tuomioistuinlupa voisi koskea myös todettua luvan antopäivää tai päätöksen tekoa edeltävää aikaa, joka voisi olla kuutta kuukautta pidempi. Perusteluiden mukaan käytännössä tämä tarkoittaisi tilannetta, jossa käytettäisiin hakuehtojen määrittämisessä ehdotetun 66 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tallennettuja teknisiä tietoja tai 67 a §:n 4 momentissa tarkoitettuja tietoja.

Esitysluonnoksesta ei selviä, miten lupa voisi kohdistua 67 a §:n 4 momentissa tarkoitettuihin tietoihin, kun kyseisten tietojen tallentamisen edellytyksenä on juuri kyseisen luvan saaminen. Joka tapauksessa myös näissä tapauksissa ajanjakson pituuden enimmäiskestosta tulee säätää. Ehdotuksessa ajanjaksoa ei ole rajoitettu.

68 § Valtiolliseen toimijaan kohdistuva tietoliikennetiedustelu

Pykälästä poistettaisiin kielto käyttää hakuehtona Suomessa oleskelevan henkilön hallussa olevan tai tämän oletettavasti muuten käyttämän telepäätelaitteen tai teleosoitteen yksilöiviä tietoja. Alkuperäisen sotilastiedustelulakia koskevan esityksen (HE 203/2017 vp) perusteluiden mukaan ”Pykälässä tarkoitettut sotilastiedustelun kohteiden aiheuttama uhka tulee Suomen rajojen ulkopuolelta. Uhkan aiheuttajat ovat lisäksi organisatorisesti järjestäytyneitä suuria toimijoita.” Esitysluonnoksessa arvio on muuttunut ja poiston katsotaan olevan välttämätön sillä perusteella, että valtiollinen toimija voi olla myös Suomessa tai tulee yllättäen Suomeen.

Ehdotuksen mukainen poisto tarkoittaisi, että tietoliikennetiedustelua voitaisiin kohdistaa yksittäisten henkilöiden viestintään sivuuttaen telekuuntelua ja televalvontaa koskevat säännökset. Pykälän sanamuodon perusteella kyseessä voisi olla vieraan valtion edustaja, mutta myös muu henkilö, jonka viestintää seuraamalla voitaisiin hankkia tietoa valtiollisesta toimijasta. Vaikka ehdotettu rajoitus sinänsä täyttäneekin perustuslain 10 §:n 4 momentin tiedustelua koskevan rajoitusperusteen, ehdotusta tulee arvioida esityksessä myös perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Vaikka onkin niin, että vieraan valtion sotilas- tai muun viranomaisorganisaation viestintä ei nauti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa (PeVM 4/2018 vp), tästä ei voida tehdä johtopäätöstä, että kaikki vieraan valtion edustajat jäisivät automaattisesti vaille perusoikeussuojaa.

69 § Valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvasta tiedustelusta päättäminen

Ajanjakson pituudesta ks. edellä 67 b §:stä lausuttu.

70 § Muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuva tiedustelu

Pykälästä poistettaisiin kielto käyttää hakuehtona Suomessa oleskelevan henkilön hallussa olevan tai tämän oletettavasti muuten käyttämän telepäätelaitteen tai teleosoitteen yksilöiviä tietoja. Ehdotusta tulee jatkovalmistelussa arvioida ja perustella tarkemmin – ks. edellä 68 §:stä lausuttu.

Pykälästä poistettaisiin myös viestin sisältöön kohdistuvien hakuehtojen käytön kielto. Perusteluiden mukaan hakuehdon, joka voisi kohdistua myös viestin semanttiseen sisältöön, voidaan arvioida johtavan tarkempaan tiedon hankintaan tietoliikenteestä. Tämän arvioidaan parantavan yksityisyyden suojaa tarkemman ja kohdennetumman tiedonhankinnan myötä sekä vastaavan paremmin lain määritelmää hakuehdosta. Selvää kuitenkin on, että viestin semanttiseen sisältöön puuttuvien hakuehtojen käyttäminen laajentaa olennaisesti puuttumista luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Sotilastiedustelulakin tietoliikennetiedustelua koskevia säännöksiä arvioidessaan perustuslakivaliokunta nimenomaan kiinnitti huomiota siihen, että tietoliikenteen vertailu hakuehtoihin ”ei kohdistu viestien sisältöön, joka kuuluu luottamuksellisen viestinnän suojan ydinalueelle” (PeVL 36/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain 10 §:n 4 momentin sääntely ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaa tiedustelutoiminnassa. Pykälään sisältyvä välttämättömyys-kriteeri puolestaan tarkoittaa valiokunnan mukaan, 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 on muutenkin

korostanut perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten merkitystä uutta rajoitusperustetta tulkittaessa (PeVM 4/2018 vp).

Jatkovalmistelussa ehdotusta tulee perustella laajemmin ja arvioida uudelleen muun muassa ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan edellytys siitä, että puuttumisen on oltava mahdollisimman kohdennettua ja rajoitettua.

71 § Muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvasta tiedustelusta päättäminen

Ajanjakson pituudesta ks. edellä 67 b §:stä lausuttu.

90 a § Puolustushaarojen toimivaltuudet

Ks. edellä 11 §:n osalta lausuttu.

91 § Muussa kuin virkasuhteessa olevan toimivaltuudet

Pykälää muutettaisiin siten, että Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 47 §:n perusteella sotilastiedusteluviranomaisen palveluksesta eronnut tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtynyt virkamies saa käyttää tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtyneen virkamiehen ohjauksessa ja valvonnassa 4 luvussa tarkoitettuja tiedustelumenetelmiä. Toisin kuin samassa momentissa edellä, menetelmien käyttämistä ei sidottaisi asepalvelukseen tai vapaaehtoiseen harjoitukseen eli menetelmiä voisi ilmeisesti käyttää varsin laajasti. Tämä väistämättä vaikuttanee myös siihen, miten ohjaus ja valvonta käytännössä toteutuvat. Ehdotuksessa vaikuttaisi olevan riskinä, että tiedustelutoimintaa siirtyy tehtäväksi tiedusteluviranomaisen ulkopuolella irrallaan viranomaista velvoittavasta sääntelystä ja laillisuusvalvonnasta. Riskinä on, että ohjausta ja valvontaa koskeva vaatimus jää muodolliseksi ja tosiasiaassa julkisen vallan käyttämistä siirtyy viranomaisen ulkopuolelle. Ehdotusta on luonnoksessa kuvattu ja perusteltu hyvin niukasti. Jatkovalmistelussa sitä tulee tarkastella ja perustella huomattavasti huolellisemmin. Lain 93 §:n virkavastuusäännös ei yksinään liene vielä riittävä edellä viitattujen riskien kannalta.

Henkilötietojen suoja ja tietojen luovuttaminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi sotilastiedustelusta annettua lakia (590/2019), puolustusvoimista annettua lakia (551/2007), henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettua lakia (639/2019) ja henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annettua lakia (332/2019). Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi yhdeksää muuta lakia. Esityksessä ehdotettuihin muutoksiin liittyy henkilötietojen käsittelyä koskien muun muassa tietojen hankintaa ja tietojen luovuttamista.

Säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa on arvioitu henkilötietojen suojaan sotilastiedustelusta annetun lain osalta. Perusteluissa viitataan perustuslakivaliokunnan EU:n tietosuojalainsäädännön uudistusta edeltäneeseen käytäntöön, jonka mukaan henkilötietojen käsittelystä tulee säätää lain

tasolla kattavasti ja yksityiskohtaisesti (esim. PeVL 12/2002 vp, s. 5, 19/2012 vp, s. 2 ja PeVL 71/2014 vp, s. 2). (s. 131) On hyvä huomata, että perustuslakivaliokunta on kuitenkin EU:n tietosuojalainsäädännön uudistuksen voimaantulon myötä tarkistanut kantaansa henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn vaatimuksista ja katsonut, että yleisen tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. (PeVL 14/2018 vp)

Sen sijaan perustuslakivaliokunta on katsonut, että niin sanottu rikosasioiden tietosuojadirektiivi (EU) 2016/680 ei sisällä sellaista yksityiskohtaista sääntelyä, joka muodostaisi riittävän säännöspohjan perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. (PeVL 14/2018 vp, PeVL 26/2018 vp) Henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa edelleen arvioitava perustuslakivaliokunnan aiemman, tietosuojauudistusta edeltäneen käytännön pohjalta. Tällöin tulee huolehtia siitä, että henkilötietojen suojaa koskeva sääntely on riittävän täsmällistä ja kattavaa. (PeVL 26/2018 vp, PeVL 52/2018 vp)

Esitysluonnoksen säätämisjärjestystä koskevista perusteluista todetaan, että henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa on säädetty henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetussa laissa. Sen rinnalla sotilastiedustelussa sovelletaan tietosuojalainsäädännön yleisenä osana henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia (1054/2018). Näiden lakien muodostaman kokonaisuuden soveltamisalalla ei sovelleta lainkaan EU:n tietosuoja-asetusta eikä yleistä tietosuojalakia. (s. 131)

Oikeusministeriö katsoo, että vaikka viittaukset perustuslakivaliokunnan aikaisempaan käytäntöön ovatkin relevantteja tässä tapauksessa, tulisi säätämisjärjestystä koskevista perusteluista ottaa huomioon myös tuoreempi asiaan liittyvä oleellinen perustuslakivaliokunnan käytäntö.

Säätämisjärjestystä koskevista perusteluista henkilötietojen suojaa on arvioitu hyvin lyhyesti eikä arviota ole sidottu esityksessä ehdotettuihin muutoksiin (s. 130-131). Vaikutusten arviointia koskevassa luvussa puolestaan viitataan siihen, että sotilastiedustelulain säännösten vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin on arvioitu laajemmin sotilastiedustelulain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 203/2017 vp) (s. 53). Lisäksi tietosuoja-vaikutuksia koskevassa luvussa todetaan, että esityksellä ei arvioida olevan vaikutuksia tietosuojaan, vaan tietosuoja toteutuisi voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. (s. 58) Esitysluonnoksen perusteella vaikuttaisi kuitenkin siltä, että siinä ehdotetaan säännöksiä, joissa on kyse henkilötietojen käsittelystä ja osittain myös nykytilaan verrattuna uudenaikaisesta käsittelystä.

Esityksessä ehdotetaan, että henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annettuun lakiin (13. lakiehdotus) säädettäisiin kokonaan uusi pykälä 37 a §, joka koskee sotilastiedusteluviranomaisen oikeutta ylläpitää henkilörekisteriään. Ehdotetun 37 a §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että säännöksiä tarkoituksena olisi edistää tietosuojaa ja varmistaa, että sotilastiedusteluviranomaisen rekisteriin tallettavat tiedot ovat oikeita ja ajantasaisia. Säännöskohtaisten perustelujen perusteella henkilötietojen käsittely kattaisi eri rekisteritietojen vertailua, myös erityisiin henkilötietoihin kuuluvia tietoja ja tietoja, joiden alkuperäinen käyttötarkoitus on ollut jokin muu. Ehdotettavia muutoksia olisi syytä arvioida tarkemmin henkilötietojen suojan näkökulmasta säätämistä koskevista perusteluista. Perusteluissa tulisi ottaa huomioon myös käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tietosuoja-vaikutusten arviointia koskevaa lukua olisi myös syytä täsmentää.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi sotilastiedustelusta annetun lain (1. lakiehdotus) 66 §:ää. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan pykälästä poistettaisiin muun muassa viittaus siihen, ettei analyysistä saa käydä ilmi yksittäinen henkilö. Perustelujen mukaan viittausta yksittäisen henkilön tunnistamiseen ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Pykälä itsessään koskee tietoliikenteen teknisten tietojen käsittelyä, eikä siitä ole luettavissa henkilösidonnaisuutta. Lain periaatesäännöksissä on säädetty tarkoituksidonnaisuuden periaatteesta ja perustuslain 2 §:n 3 momentti edellyttää julkista valtaa tarkoin noudattamaan lakia. Jos analyysiä tuotettaisiin yksittäisen henkilön tunnistamiseksi, rikkoisi viranomaisen virkavelvollisuuksiaan ja syylistyisi todennäköisesti rikokseen. (s. 95)

Lain säätämisen yhteydessä säännöstä on perusteltu (HE 203/2017, s. 278) siten, että pykälän 2 momentissa säädetäisiin kiellosta tuottaa viestinnän teknisten tietojen pohjalta tietoa, josta voitaisiin tunnistaa yksittäisiä luonnollisia henkilöitä. Kiellon tarkoituksena on myös estää henkilöihin kohdistuvan tietoliikennetiedustelutoimivaltuuden kiertäminen. Lisäksi perustuslakivaliokunta on toistuvasti todennut, että tietojen suojaamista oikeudettomalta käytöltä ei voi perustaa vain rekisterinpitäjää tai tietojen käsittelijää koskevan virkavastuun varaan (PeVL 4/2021 vp, PeVL 65/2018 vp, PeVL 52/2018 vp, PeVL 51/2018 vp, PeVL 48/2025 vp). Edellä olevista syistä johtuen oikeusministeriö katsoo, että kiellon poistamista ei ole perusteltu riittävästi ja perusteluja tulisi täydentää ja täsmentää, jos katsotaan, että kieltoa koskeva säännös olisi syytä poistaa.

Esityksestä jää epäselväksi, sisältääkö 66 ja 67 a §:n mukaan tallennettavat tiedot henkilötietoja. Jos sisältävät, tätä koskeva arviointi tulisi sisällyttää säätämisyjärjestysperusteluihin. Esitysluonnoksessa todetaan tältä osin vain arvio suhteessa luottamuksellisen viestinnän suojaan.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (4. lakiehdotus) 20 §:ään lisättäisiin uusi 12 kohta. Ehdotuksen mukaan Verohallinto voisi luovuttaa pyynnöstä verotusta koskevia tietoja sotilastiedusteluviranomaiselle silloin, kun tietojen antaminen on välttämätöntä sotilastiedusteluviranomaiselle sen tiedustelutehtävän kannalta. Säännös vaikuttaisi olevan ainakin osittain päällekkäinen henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetun lain 37 §:n kanssa ja Puolustusvoimista annetun lain 17 §:n kanssa. Oikeusministeriö toteaa, että esitystä tulisi täydentää ja arvioida ehdotetun säännöksen suhdetta olemassa oleviin säännöksiin.

Finanssivalvonnasta annetun lain (5. lakiehdotus) säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”valiokunta ehdottaa 71 d §:n 2 momentiksi säännöstä, jonka mukaan Finanssivalvonnalla on oikeus luovuttaa salassapitosäännösten estämättä oma-aloitteisesti suojelupoliisille Finanssivalvonnan hallussa olevia tietoja liittyen rahanpesuun tai terrorismin rahoittamiseen, pakotesääntelyn kiertämiseen tai muihin epätavallisiin liiketoimiin liittyvistä järjestelyistä, joilla varoja siirretään kolmansiin maihin ja toimilla epäilläään vaarannettavan kansallista turvallisuutta, jos tiedot ovat tarpeellisia suojelupoliisin toimialaan kuuluvien rikosten ennalta estämiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta” (s. 120). Perusteluista ei selviä, mitä tällä tarkoitetaan, kun viitataan valiokunnan ehdotukseen ja suojelupoliisiin. Perusteluista ei myöskään käy ilmi, sisältävätkö nämä tiedot henkilötietoja. Ehdotettavan 2 momentin tekstiin on lisätty oikeus luovuttaa tietoja suojelupoliisiin lisäksi myös sotilastiedusteluviranomaiselle, mitä esityksessä tulisi perustella. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säännöskohtaisia perusteluja tulisi tarkistaa ja täsmentää siten, että ne koskevat nyt ehdotettavaa säännöstä.

Ehdotettu rikoslain muutos

Ehdotetut rikoslain muutokset liittyvät rikoslain 17 luvun 7 §:ssä tarkoitettuun valtionrajarikokseen sekä jossain määrin myös 8 §:ssä tarkoitettuun laittoman maahantulon järjestämiseen. Rikoslakiin liittyvien muutosten taustalla on sotilastiedustelulain tietolähteen turvaamista koskevaan 78 §:n 5 momenttiin ehdotettu muutos, jota käsitellään tarkemmin seuraavassa osiossa.

Oikeusministeriön keskeisimpänä huomiona on se, että nykyinen esitys ei sisällä ehdotusta, jonka perusteella tietolähteellä olisi aineelliseen lainsäädäntöön perustuva oikeus saapua Suomeen sotilastiedusteluviranomaisen avustamana. Nykyisessä esityksessä ehdotettu muutos rikoslain 17 luvun 7 §:ssä tarkoitetun valtionrajarikoksen 2 momenttiin ei poistaisi Suomeen saapuvan tietolähteen rangaistusvastuuta, koska muualla lainsäädännössä ei ole perustetta, jonka nojalla tietolähteellä olisi oikeus saapua Suomeen. Oikeusministeriö katsoo, että mikäli tietolähteellä tulee olla oikeus saapua Suomeen, tulee tästä säätää sotilastiedustelulaissa, ulkomaalaislaissa tai muussa maahantuloa koskevassa aineellisessa lainsäädännössä. Tällöin rikoslain 17 luvun 7 §:ssä tarkoitetun valtiorajarikosta koskevan säännöstä voidaan täydentää siten, että siinä otetaan huomioon aineelliseen lainsäädäntöön sisällytetty oikeus. Sellainen täydennys saattaisi olla rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momenttiin tehtävä täydennys tai jopa pykälän 1 momentin johdantokappaleen loppuun tehtävä sanan oikeudettomasti lisääminen.

Vastaavasti kun ehdotetussa sotilastiedustelulain 78 §:n 5 momentissa säädettäisiin sotilastiedusteluviranomaisen oikeudesta avustaa tietolähdettä, tulisi rikoslain 17 luvun 8 §:ä täydentää siten, että siinä otetaan huomioon aineelliseen lainsäädäntöön sisällytetty oikeus.

Erityisesti rikoslain säännöstä koskevassa jatkovalmistelussa on syytä olla yhteydessä oikeusministeriön virkahenkilöihin.

Tarkemmat perustelut ja harkittavaksi lisähuomioita oikeusministeriön arviointia -osiosta.

Nykytila ja ehdotetut muutokset

Voimassa olevan sotilastiedustelulain 78 §:n 5 momentin nojalla pääesikunnan tiedustelupäällikkö saa päättää, että tietolähteelle annetaan yksittäistapauksessa käytettäväksi vääriä, harhauttavia tai peiteltäviä tietoja tai rekisterimerkintöjä taikka tietolähteen käytettäväksi valmistettavia vääriä asiakirjoja, jos se on välttämätöntä tietolähteen hengen ja terveyden suojaamiseksi.

Käsillä olevassa esityksessä sotilastiedustelulain 78 §:n 5 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että pääesikunnan tiedustelupäällikön päätöksellä sotilastiedusteluviranomainen voi antaa tietolähteelle yksittäistapauksessa käytettäväksi vääriä, harhauttavia tai peiteltäviä tietoja tai rekisterimerkintöjä taikka tietolähteen käytettäväksi valmistettavia vääriä asiakirjoja taikka avustaa maahantulon järjestämisessä rikoslain 17 luvun 8 §:n estämättä, jos se on välttämätöntä tietolähteen hengen ja terveyden suojaamiseksi.

Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että ehdotuksessa säännökseen ehdotetaan lisättäväksi mahdollisuus avustaa tietolähde muulla tavalla Suomen rajan yli. Kyse ei olisi kaikissa tapauksissa normaalista rajaylityspaikan kautta tapahtuvasta maahantulosta, vaan tietolähteen saapumisesta Suomeen tarvittaessa vaivihkaisesti (s. 104).

Ehdotettu viittaus rikoslain 17 luvun 8 §:än koskisi myös voimassa olevan sotilastiedustelulain 78 §:n 5 momentin sisältämiä tekoja eli väärin, harhauttavien tai peiteltujen tietojen tai rekisterimerkintöjen taikka asiakirjojen antamista tietolähteen käytettäväksi. Perusteluissa todetaan,

että viittaus rikoslain pykälään selkeyttäisi myös sääntelyä säännöksessä jo nykyisin säädettyjen väärien asiakirjojen ja tietojen käytön osalta. Ehdotettu viittaus poistaisi selkeästi rikosoikeudellisen vastuun säännöksen tarkoittamissa tilanteissa (s. 104).

Mahdollisuus myös poikkeavan maahantulon järjestämiseen on katsottu parantavan tietolähteen luottamusta sotilastiedusteluun sekä suomalaiseen yhteiskuntaan. Käytännössä myös tietolähteen on oltava erittäin luotettava ja pitkäaikainen sekä hänen toimittamiensa tietojen on oltava merkityksellisiä, jotta säännöksen soveltaminen tulisi kyseeseen. Säännöksen soveltamisen edellytyksenä on välttämättömyys. Välttämättömyys edellyttäisi sitä, että tietolähteen turvaamista ei voida käytännössä suorittaa muilla keinoin tai se vaatisi huomattavia resursseja. Lisäksi tietolähteen hengen ja terveyden suojaamisen tarve on voitava arvioida todelliseksi (s. 104).

Voimassa olevan rikoslain 17 luvun 7 §:n 1 momentin mukaan joka 1) ylittää tai yrittää ylittää Suomen rajan ilman siihen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa, viisumia, oleskelulupaa tai matkustusasiakirjaan rinnastettavaa muuta asiakirjaa tai muualta kuin luvallisesta maahantulo- tai maastalähtöpaikasta tai vastoin lakiin perustuvaa muuta kieltoa kuin maahantulokieltoa, 2) muuten rikkoo rajan ylittämisestä annettuja säännöksiä tai 3) oleskelee tai liikkuu rajavyöhykkeellä tai ryhtyy siellä kiellettyyn toimeen rajavartiolaiton 51 §:n vastaisesti tai ilman mainitun lain 52 §:ssä edellytettyä lupaa, on tuomittava valtionrajarikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Pykälän 2 momentin mukaan valtionrajarikoksesta ei tuomita ulkomaalaista, joka 1 momentissa tarkoitetun teon johdosta käännytetään tai karkotetaan maasta, eikä ulkomaalaista, joka pakolaisuuden perusteella hakee turvapaikkaa tai oleskelulupaa Suomessa. Valtionrajarikoksesta ei tuomita myöskään ulkomaalaista, joka on tehnyt 1 momentissa tarkoitetun teon sen vuoksi, että hän on ollut 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitetun ihmiskaupan kohteena. Pykälän 2 momentti siis rajoittaa rangaistavuuden alaa.

Käsillä olevassa esityksessä ehdotetaan, että rikoslain 17 luvun valtionrajarikosta koskevaan 7 §:n 2 momenttiin lisätään uusi rangaistavuuden alaa rajoittava peruste valtionrajarikossäännöksen 1 momentissa tarkoitetun teon tekemisestä sotilastiedustelusta annetun lain 78 §:n 5 momentin perusteella. Muutettu 2 momentti kuuluisi seuraavasti: valtionrajarikoksesta ei tuomita ulkomaalaista, joka 1 momentissa tarkoitetun teon johdosta käännytetään tai karkotetaan maasta, eikä ulkomaalaista, joka pakolaisuuden perusteella hakee turvapaikkaa tai oleskelulupaa Suomessa. Valtionrajarikoksesta ei tuomita myöskään ulkomaalaista, joka on tehnyt 1 momentissa tarkoitetun teon sen vuoksi, että hän on ollut 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitetun ihmiskaupan kohteena tai joka on tehnyt 1 momentissa tarkoitetun teon sotilastiedustelusta annetun lain 78 §:n 5 momentin perusteella.

Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että poistamalla edellä viitatuilta osin teon rangaistavuus, henkilö ei syyllistyisi sotilastiedusteluviranomaisen hänelle sotilastiedustelusta annetun lain 78 §:n 5 momentin perusteella antamien väärien asiakirjojen käytöllä rikoslain 17 luvun 7 §:ssä tarkoitettuun tekoon (s.119).

Rikoslain 17 luvun 8 §

Rikoslain 17 luvun laittoman maahantulon järjestämistä koskevassa 8 §:n 1 momentin mukaan joka 1) tuo tai yrittää tuoda Suomeen tai Suomen kautta muuhun maahan ulkomaalaisen, jolla ei ole maahantuloon vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia, oleskelulupaa tai matkustusasiakirjaan rinnastettavaa muuta asiakirjaa, 2) tuo tai yrittää tuoda Suomeen tai Suomen kautta muuhun

maahan ulkomaalaisen, jonka 1 kohdassa tarkoitettu asiakirja on väärä, väärennetty, myönnetty toiselle henkilölle taikka saatu viranomaiselta asiakirjan myöntämisen kannalta merkityksellisen totuudenvastaisen tai harhaanjohtavan tiedon avulla, lahjomalla viranomainen tai virkamiehen väkivaltaisella vastustamisella, 3) järjestää tai välittää 1 tai 2 kohdassa tarkoitettulle ulkomaalaiselle kuljetuksen Suomeen tai 4) luovuttaa toiselle 2 kohdassa tarkoitettun asiakirjan käytettäväksi maahantulon yhteydessä, on tuomittava laittoman maahantulon järjestämisestä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Pykälän 2 momentin mukaan laittoman maahantulon järjestämisenä ei pidetä tekoa, jota erityisesti huomioon ottaen tekijän humanitaariset tai läheisiin perhesuhteisiin liittyvät vaikuttimet sekä ulkomaalaisen turvallisuuteen vaikuttavat olot hänen kotimaassaan tai vakinaisessa asuinmaassaan on pidettävä kokonaisuutena ottaen hyväksyttävistä syistä tehtynä.

Laillisuusperiaate

Perustuslaki 8 §:ssä tarkoitettun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate on saanut konkreettisemmän sisällön muun muassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (PeVL 10/2000 vp, s. 2/I, PeVL 41/2001 vp, s. 2/II, 48/2002 vp, s. 2). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa (ks. PeVL 12/2021 vp, s. 14, PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp ja PeVL 56/2014 vp, s. 2/II sekä niissä viitatu lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa lausuntokäytännössä pitänyt rangaistussäännösten sisältämiä avoimia tekotapoja lähtökohtaisesti ongelmallisena rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta (esim. PeVL 20/2022 vp, s. 4, PeVL 12/2021 vp, 58 kappale, PeVL 20/2018 vp, s. 2 ja PeVL 6/2014 vp, s. 3/I). Esimerkiksi perustuslakivaliokunta on erävalvontalakia koskevassa muutosehdotuksessa kiinnittänyt huomiota ehdotettuun erävalvontalain 19 a §:n 1 kohtaan, jonka mukaan rangaistavaa olisi erätarkastajan tehtävän noudattamiseksi toimivaltansa rajoissa antaman käskyn tai kiellon noudattamatta jättäminen (niskoittelu erätarkastajaa vastaan). Kohta liittyi erätarkastajan käskyvaltaa koskevaan erävalvontalakiehdotuksen 4 a §:än, jonka nojalla erätarkastajalla olisi erävalvontalaissa tai muussa laissa säädettyä toimivaltuutta käyttäessään oikeus yksittäistapauksessa antaa jokaista velvoittavia, erävalvontatehtävän toteuttamiseksi tarpeellisia käskyjä ja kieltoja, jonka perustuslakivaliokunta on todennut jäävän varsin yleisluonteiseksi. Perustuslakivaliokunta on katsonut ehdotuksen 19 a §:n 1 kohdassa tarkoitettun rangaistavan käyttäytymisen ala jää hyvin epäselväksi (PeVL 21/2024 vp, s. 3-4).

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa tulkinnanvaraisina tai arvostuksenvaraisina pidettyjen käsitteiden käyttöön rangaistussäännöksissä. Esimerkiksi lahjuksen ottamista kansanedustajana koskevan esityksen yhteydessä perustuslakivaliokunta on todennut, että erilaisia näkemyksiä voidaan esittää esimerkiksi siitä, milloin kansanedustaja on toiminut ehdotetussa säännöksessä tarkoitettulla tavalla lahjuksena pidettävän "edun vuoksi" ja että tulkinnoille jää sijaa myös sen

suhteen, milloin kansanedustajan on katsottava toimivan "edustajantoimessaan jonkin... asian ratkaisemiseksi" (PeVL 29/2001 vp, s. 4). Myös esimerkiksi käsitettä "tavanomainen vieraanvaraisuus" on pidetty arvostuksenvaraisena (PeVL 68/2010 vp, s. 5).

Liittyen viranomaisen harkintavaltaan perustuslakivaliokunta on todennut, että esimerkiksi valeostoa on valiokunnan käytännössä luonnehdittu epäsovinnaiseksi toimivaltuudeksi, joka merkitsee poliisin oikeutta toimia vastoin joitain rikosoikeudellisia kieltoja ilman virkavastuuta. Valiokunta on painottanut, että tällainen virkatoiminta on valtiosääntöoikeudellisesti jo sinänsä merkittävää hallinnon lainalaisuuden periaatteen kannalta. Valeoston osalta merkityksellistä oli, että periaatteen voidaan katsoa merkitsevän muun ohella sitä, että viranomaiselle ei ilman erittäin painavia syitä ja täsmällisesti määriteltäviä edellytyksiä voida antaa uudenlaista toimivaltaa suorittaa toimia, jotka muutoin ovat rikosoikeudellisesti sanktioituja myös viranomaisen tekeminä (PeVL 5/1999 vp, s. 5/I). Perustuslakivaliokunta on todennut näin myös tuoreemmassa vuoden 2019 sotilastiedustelulakia koskevassa uudistuksessa (PeVL 36/2018, s. 15).

Oikeusministeriön arviointia

Yleistä

Ehdotuksessa on keskeisesti kyse siitä, että pääesikunnan tiedustelupäällikön päätöksellä sotilastiedusteluviranomaiselle annettaisiin oikeus avustaa maahantulon järjestämisessä rikoslain 17 luvun 8 §:ssä tarkoitettun laittoman maahantulon järjestämistä koskevan rangaistussäännöksen estämättä, jos se on tarpeen tietolähteen hengen tai terveyden suojelemiseksi. Oikeusministeriö pitää ehdotusten tavoitteita perusteltuina ja katsoo, että muutoksilla suojattaisiin tärkeää oikeushyvää eli toisen henkeä ja terveyttä.

Yleisenä huomiona voidaan todeta, että esityksessä ehdotettua sotilastiedustelulain 78 §:n 5 momentin suhdetta on arvioitu valtiorajarikokseen sekä laittoman maahantulon järjestämiseen. On kuitenkin tärkeä huomata, että ehdotetussa 5 momentti saattaa olla merkityksellinen muidenkin rangaistussäännösten näkökulmasta.

Seuraavaksi yksityiskohtaisemmat huomiot.

Rikoslain 17 luvun 7 §

Tässä sääntelymallissa tietolähteen rangaistusvastuuta pyritään rajaamaan pois rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momenttiin kohdistuvalla muutoksella. Oikeusministeriö kuitenkin katsoo, että tietolähteen oikeudesta saapua Suomeen tulisi säätää sotilastiedustelulaissa, ulkomaalaislaissa tai muussa maahantuloa koskevassa aineellisessa lainsäädännössä eikä rikoslaissa. Tällöin rikoslain 17 luvun 7 §:ään voidaan edellä todetuin tavoin tehdä tarkistus, johon sotilastiedustelulakiin säädetty oikeus antaa aiheutta.

Ehdotettu muutos rikoslain 17 luvun 7 §:än ei vapauttaisi tietolähdettä rikosvastuusta tilanteessa, jossa tämä on yrittänyt ylittää Suomen rajoja sotilastiedusteluviranomaisen avustamana. Tämä johtuu siitä, että vaikka ehdotettu sotilastiedustelulain 78 §:n 5 momentti antaisi sotilastiedusteluviranomaiselle mahdollisuuden avustaa maahantulon järjestämisessä, se ei kuitenkaan perusta tietolähteelle oikeutta saapua maahan sotilastiedusteluviranomaisen avustamanakaan, vaan Suomeen saapuminen voisi tulla edelleen arvioitavaksi valtiorajarikoksena,

vaikka sotilastiedusteluviranomainen olisi avustanut maahantulon järjestämisessä ehdotetun 5 momentin nojalla.

Sotilastiedustelulain 78 §:n 5 momentti

Voimassa olevan sotilastiedustelulain sotilastiedustelun menetelmiä koskeva 4 luku mahdollistaa sotilastiedusteluviranomaisten käyttää menetelmiä, jotka muissa tilanteissa sisältönsä puolesta voitaisiin arvioida rikoksina. Esimerkkinä sotilastiedustelulain 22 §:ssä tarkoitettu tarkkailua ja suunnitelmallista tarkkailua koskeva säännös on sisältönsä puolesta ainakin osittain päällekkäinen rikoslain 24 luvussa tarkoitetun salakatselun kanssa. Sotilastiedustelulain 22 § sisältää salakatselurikosta koskevan viittauksen, joka on samanlainen kuin ehdotetun 78 §:n 5 momentin sisältämä viittaus laittoman maahantulon järjestämistä koskevaan säännökseen. Siltä osin ehdotettu 5 momentti vaikuttaa olevan linjassa sotilastiedustelulain vakiintuneen sääntelytavan kanssa. Seuraavaksi kuitenkin eräitä huomioita.

Kun ehdotetussa sotilastiedustelulain 78 §:n 5 momentissa säädettäisiin sotilastiedusteluviranomaisen oikeudesta avustaa tietolähdettä, tulisi rikoslain 17 luvun 8 §:ä täydentää siten, että siinä otetaan huomioon aineelliseen lainsäädäntöön sisällytetty oikeus.

Huomioiden, että ehdotettu sotilastiedustelulain 78 §:n 5 momentti sisältää rajanvedon rangaistavan ja rankaisemattoman käyttäytymisen välillä, on tarpeen huomioida eräitä laillisuusperiaatteen asettamia edellytyksiä. Ehdotettu 5 momentti sisältää käsitteitä, joita voitaneen pitää tulkinnanvaraisina ja joiden sisältöä tulisi selventää ainakin perusteluissa. Ensinnäkin avustaminen on käsitteenä laaja ja voi sisältää lukemattomia eri tekotapoja. Säännöksessä tai ainakin perusteluissa olisi syytä täsmentää, millä tavoin sotilastiedusteluviranomainen voi ehdotetun 5 momentin puitteissa avustaa maahantulon järjestämisessä. Toiseksi on tulkinnanvaraista, milloin ehdotetun 5 momentin sisältämä teko on ”välttämätön tietolähteen hengen tai terveyden suojelemiseksi”. Kyseinen edellytys sisältyy jo voimassa olevaan 5 momenttiin, mutta kun ehdotuksen voimaantulon myötä olisi selkeämmin kyse sotilastiedusteluviranomaisen oikeudesta toimia vastoin rikosoikeudellista kieltoa, niin perusteluissa on syytä selventää esimerkeillä, minkälaisissa tilanteissa välttämättömyysedellytyksen voidaan katsoa täyttyvän.

Lisäksi on syytä nostaa, että ehdotettu 5 momentti antaisi sotilastiedusteluviranomaiselle/pääesikunnan päällikölle varsin laajan harkintavallan, kun tällä/näillä olisi mahdollisuus päättää, onko avustaminen ylipäänsä välttämätön tietolähteen hengen tai terveyden suojelemiseksi ja toiseksi avustamistavasta.

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Vainio Niklas
Oikeusministeriö