Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

Lausunto

07.01.2026 EOAK/7676/2025

Asia: VN/10644/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

1 YLEISTÄ

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyvän lakiehdotuksen tavoitteena on päivittää vuonna 2019 uutena voimaan tullutta lakia sotilastiedustelusta hallitusohjelmakirjausten ja käytännön soveltamistoiminnassa havaittujen tarpeiden mukaisesti. Tavoitteena on mahdollistaa ja turvata sotilastiedusteluviranomaisen tarkoituksenmukainen ja tehokas toiminta sekä kansallisesti että osana liittokuntaa. Tavoitteena on ylläpitää ja parantaa kansallista turvallisuutta. Tavoitteena on lisäksi mahdollistaa Rajavartiolaitokselle sotilastiedusteluviranomaisen tukeminen tietyissä rajatuissa tilanteissa sekä selkeyttää Maa-, Meri- ja Ilmavoimien roolia sotilastiedustelutoiminnassa.

Valtioneuvoston selonteko tiedustelulainsäädännöstä annettiin vuonna 2021, jolloin oli saatu kokemusta tiedustelulainsäädännön soveltamista vain kahden vuoden ajalta. Selonteko oli varsin yleisluontoinen. Kannanotossaan (EK 70/2022 vp) selontekoon eduskunta edellytti:

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus tekee perusteellisen selvityksen tiedustelulainsäädännön palomuurisääntelyn toimivuudesta ja täsmentämistarpeista, ja arvioinnin pohjalta valmistelee tarvittavat kattavat, tarkkarajaiset ja täsmälliset säännösehdotukset sääntelyn selkeyttämiseksi.

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus muutoinkin tarkastelee tiedustelulainsäädännön toimivuutta, vaikutuksia ja mahdollisia muutostarpeita, huolehtii lainsäädännön ajantasaisuudesta muuttuvassa toimintaympäristössä sekä varmistaa tiedustelutoiminnan ja sen valvonnan riittävät resurssit.

1. kohdassa mainitun kannanoton johdosta hallitus antoi eduskunnalle esityksen HE 29/2025 vp, joka on tätä kirjoitettaessa eduskunnan käsiteltävänä.

Nyt käsiteltävänä oleva esitysluonnos on sotilaistiedustelun osalta vastaus kohdassa 2 edellytettyyn.

Luonnos sisältää eräitä perusoikeuksien kannalta merkittäviä muutosehdotuksia, minkä vuoksi pidän selvänä, että mikäli asiassa annetaan hallituksen esitys, siitä on pyydettävä perustuslakivaliokunnan lausunto.

2 SÄÄNNÖSKOHTAISIA HUOMIOITA

Kiinnitän seuraavassa huomiota vain osaan ehdotetusta sääntelystä

2.1 Sotilastiedustelulaki

11 § Sotilastiedusteluviranomaiset

Sotilastiedustelulain 11 §:n lisättäisiin puolustushaarat siltä osin kuin ne voisivat käyttää tiedustelumenetelmiä.

Voimassa olevan sotilastiedustelulain 11 §:n 1 momentin mukaan sotilastiedusteluviranomaisia ovat Pääesikunta ja Puolustusvoimien tiedustelulaitos. Pykälän 2 momentin mukaan sotilastiedustelutoiminnasta Maa-, Meri- ja Ilmavoimissa säädetään 60 §:ssä. Maa-, Meri- ja Ilmavoimat ovat sotilastiedustelutoiminnassa sotilastiedusteluviranomaisen alaisia. Mainitun 60 §:n mukaan Puolustusvoimien tiedustelulaitoksella sekä Maa-, Meri- ja Ilmavoimilla on toimivaltuus radiosignaalitiedustelun käyttämiseen.

Nyt ehdotetaan, että Pääesikunnan ja Puolustusvoiminen tiedustelulaitoksen lisäksi Maa-, Meri ja Ilmavoimat olisivat sotilastiedusteluviranomaisia ja niillä olisi ehdotetun 90 a §:n perusteella toimivaltuus radiosignaalitiedustelun lisäksi 51 §:n 1 momentissa tarkoitettuun tietolähdetoimintaan.

18 § Yhteistyö muiden viranomaisten sekä yritysten ja muiden yhteisöjen kanssa

Pykälän ehdotetun 2 momentin mukaan sotilastiedusteluviranomainen voisi salassapitosäännösten estämättä tehtävänsä toteuttamiseksi luovuttaa yrityksille ja muille yhteisöille haittaohjelmaan liittyvän tunnistamistiedon tai luovuttaa muun tiedon kuin henkilötiedon, jos tietojen luovuttaminen on tarpeen maanpuolustuksen kannalta tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Voimassa olevan lain mukaan vastaavien tietojen luovuttamisen edellytyksenä on, että tietojen luovuttaminen tapahtuu tiedustelun menetelmien ja järjestelmien kehittämiseksi, jos tietojen luovuttaminen on välttämätöntä Puolustusvoimien toimien kehittämiseksi.

Sotilastiedustelulakia koskevan hallituksen esityksen HE 203/2017 vp mukaan tiedon luovuttamisen välttämättömyydellä korostettaisiin sitä, että ”ilmaisukynnyksen olisi oltava korkea”. (s. 213)

Perustelujen (s. 33) mukaan sääntelyä voidaan pitää tarpeettoman tiukkana ottaen huomioon yhteiskunnan edelleen kehittyvän digitalisoitumisen ja teknologian kehittymisen. Haittaohjelmatoimijat, ennen kaikkea APT-toimijat, eivät ole tästä kehityksestä irrallisia, vaan pyrkivät kehittämään toimintaansa edelleen ja nopeammin kuin kohdevaltion viranomaiset ja tietoturvallisuuden kehittämiseen osallistuvat yksityiset toimijat pystyvät siihen vastaamaan. Näin ollen haittaohjelmaa koskevan tiedon luovuttaminen olisi voitava tapahtua maanpuolustuksen kannalta ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi mahdollisimman matalalla kynnyksellä.

Vaikka jää jossain määrin epäselväksi, miksi ”ilmaisukynnyksen” ei olisi enää oltava em. hallituksen esityksessä korostetuin tavoin oltava korkea, nyt ehdotettu muutos ei liene ongelmallinen, kun kysymys on haittaohjelmaan liittyvistä tunnistetiedoista ja muista kuin henkilötiedoista. Perustuslakivaliokunnan mukaan haittaohjelmaan liittyvät tunnistetiedot – mikäli näissä ei ole kysymys luonnollisten henkilöiden välisestä viestinnästä – näyttävät jäävän perustuslain 10 §:n 2 momentin suojan ulkopuolelle (PeVL 62/2024 vp, s. 4). Muiden kuin henkilötietojen osalta ongelmaa ei muodostune käyttötarkoitussidonnaisuuden kannalta. Rikosasioiden tietosuojalain (1054/2018) 5 §:n mukaan käyttötarkoitussidonnaisuus koskee vain henkilötietoja.

18 a § Yhteistoiminta Rajavartiolaitoksen kanssa

Rajavartiolaitokselle ehdotetaan toimivaltuutta suorittaa tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtyneen sotilaslakimiehen tai muun virkamiehen pyynnöstä lain 22, 26, 28, 30, 32, 41, 42, 54 ja 56 §:ssä säädetyn yksittäisen toimenpiteen.

Kysymys olisi siten tarkkailusta ja suunnitelmallisesta tarkkailusta, teknisestä kuuntelusta, teknisestä katselusta, teknisestä seurannasta, teknisestä laitetarkkailusta, teleosoitteen tai telepäätelaiteen

yksilöintitietojen hankkimisesta, laitteen sekä menetelmän tai ohjelmiston asentamisesta ja poisottamisesta sekä paikkatiedustelusta ja jäljentämisestä.

Perustuslain 10 §:n muuttamista koskevassa mietinnössään perustuslakivaliokunta totesi: ”Säännöksen soveltamisrajoituksista perustuslakivaliokunta korostaa, että ensinnäkin tiedonhankinta kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta voitaisiin säännöksen perusteella osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten (nykyisin suojelupoliisi, pääesikunta ja puolustusvoimien tiedustelulaitos) tehtäväksi.” (PeVM 4/2018 vp, s. 8).

Perustuslain 10 §:n 4 momentissa on muun ohessa kysymys rajoituksista viestin salaisuuteen tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Nyt Rajavartiolaitokselle ehdotettavista toimivaltuuksista ainakin tekninen kuuntelu, tekninen laitetarkkailu ja jäljentäminen voivat käsitykseni mukaan kohdistua luottamukselliseen viestiin.

Edellä mainitun perustuslakivaliokunnan mietinnön valossa on kysymyksenalaista, onko kaikkia nyt ehdotettuja toimivaltuuksia mahdollista säätää Rajavartiolaitokselle, kun sitä ei mietinnön mukaan pidetä kansallisesta turvallisuudesta huolehtivana viranomaisena.

20 § Kansainvälinen yhteistyö

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan muutosta, jonka mukaan ulkomainen toimivaltainen viranomainen voisi osallistua minkä tahansa tiedustelumenetelmän käyttöön yhteistoiminnassa sotilastiedusteluviranomaisen virkamiehen kanssa.

Voimassa olevassa laissa ulkomaisen virkamiehen toimiminen on rajattu erikseen lueteltuihin tiettyihin tiedustelumenetelmiin.

Voimassa olevaa sotilastiedustelulakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 203/2017 vp muun ohessa korostettiin sitä, että yhdelläkään voimassa olevassa 20 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tiedustelumenetelmällä ”ei kajottaisi luottamuksellisen viestin salaisuuteen”.

Ehdotetun muutoksen myötä myös luottamuksellisen viestin salaisuuteen kajoavat keinot kuuluisivat ulkomaisen virkamiehen keinovalikoimaan.

Kun ulkomaisen virkamiehen – jossain määrin ongelmallista – toimivaltaa näyttää ainakin osin perustellun alun perin sillä, että tuolloin esitetyt toimivaltuudet eivät kajonneet perustuslailla suojatun luottamuksellisen viestin salaisuuteen, olisi mielestäni tarpeellista esittää perusteet sille, miksi nyt esitetään keinoja, jotka kajoavat luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Nyt en tällaisia perusteita luonnoksesta löydä.

33 § Teknisestä laitetarkkailusta päättäminen

Pykälän 3 momentin 2 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi niin, että teknistä laitetarkkailua koskevassa vaatimuksessa ja päätöksessä olisi mainittava ”toimenpiteen kohteena oleva tekninen laite tai ohjelmisto taikka teknistä laitetta tai ohjelmistoa käyttävä henkilö”, kun voimassa olevan lain mukaan on mainittava ”toimenpiteen kohteena oleva tekninen laite tai ohjelmisto”.

Ehdotettu muutos mahdollistaisi sen, että se laite tai ohjelmisto, johon toimenpide on tarkoitus kohdistaa, jäisi tuomioistuinkontrollin ulottumattomiin. Tämä on jossain määrin ongelmallista.

Samankaltainen sääntely on tosin jo voimassa olevassa sotilastiedustelulaissa esimerkiksi telekuuntelun kohdalla, jossa vaatimuksessa ja päätöksessä on lain 36 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan mainittava ”toimenpiteen kohteena oleva henkilö, teleosoite tai telepäätelaite”. Kuten perusteluissa (s. 82–83) todetaan, tiedustelumenetelmän käytön aikana tehtäisiin viranomaisen sisällä päätös uuden laitteen tai ohjelmiston lisäämisestä menetelmän käytön kohteeksi ja uusien laitteiden ja ohjelmistojen kohdalla tulisi ilmoitus tehdä tiedusteluvalvontavaltuutetulle.

Mikäli sääntely muutetaan ehdotetun mukaiseksi, edellyttää se sotilastiedustelun tiedustelumenetelmistä annetun valtioneuvoston asetuksen 9 §:n muuttamista vastaavasti kuin esimerkiksi asetuksen 2 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohdissa on säädetty.

42 § Laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen ja poisottaminen

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi 2 momentti, jonka mukaan sotilastiedusteluviranomaisen pyynnöstä viranomaisen ulkopuolisella henkilöllä olisi oikeus tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtyneen virkamiehen ohjauksessa ja valvonnassa toteuttaa tiedustelumenetelmän käytön edellyttämä yksittäinen asennus- tai poistamistoimenpide.

Perustelujen (s. 83) mukaan kysymys olisi toimenpiteistä, joita sotilastiedusteluviranomainen ei pysty itse suorittamaan käsillä olevassa tilanteessa, vaikka viranomaisella olisikin toimivalta tähän. Perusteluissa katsotaan, että suoritettavia toimenpiteitä ei voida katsoa merkittäväksi julkisen vallan käytöksi, koska toiminta tapahtuisi viranomaisen toimivallassa sen ohjauksessa ja valvonnassa ja koska toimenpiteissä olisi aina kyse toimenpiteistä, jotka ovat viranomaiselle lain mukaan mahdollisia.

Kuten luonnoksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 144) on todettu, kotirauhan piiriin kohdistuvat tarkastusvaltuudet merkitsevät oikeutta puuttua merkittävällä tavalla perustuslaissa jokaiselle turvattuun kotirauhan suojaan eikä tällaista valtuutta voida näin ollen antaa yksityiselle tavallisella lailla (ks. PeVL 40/2002 vp, s. 3/II ja PeVL 46/2001 vp, s. 3/II).

Perusteluissa todetaan, että säännösehdotuksen mukaisesti viranomaisen ulkopuolisella ei ole itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin puuttuvaa toimivaltaa. Säännöksen mukaisessa tilanteessa olisi kyse esineen, menetelmän tai ohjelmiston asentamisesta tai poisottamisesta, eli viranomaisen ulkopuolinen taho suorittaa teknisen toimenpiteen, jolla mahdollistetaan viranomaisen julkisen vallan käyttö. Asentaminen tai poisottaminen olisi suoritettava viranomaisen ohjeistuksen mukaisesti.

Mielestäni edellä esitetty ei poista sitä, että kysymys on edelleen merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Perustelen tätä sillä, että ehdotuksen mukaisesti näyttää siltä, että viranomaisen ulkopuolinen asentaja toimisi kotirauhan piirissä itsenäisesti ilman läsnä olevan virkamiehen konkreettista valvontaa. Hänellä ei olisi ilmeisesti myöskään rikosoikeudellista virkavastuuta toimistaan. Pidän kysymyksenalaisena, onko ehdotettua toimivaltuutta mahdollista antaa viranomaisen ulkopuoliselle.

Kiinnittää huomiota lisäksi se, että vastaavissa pakkokeinolain ja poliisilain (PKL 10:26 ja PolL 5:26 ja 5a:16) mukaisissa menettelyissä toimenpiteen suorittaminen on mahdollista vain virkamiehelle.

Ehdotetun 3 momentin mukaan sotilastiedusteluviranomaisella olisi oikeus menetelmän tai ohjelmiston asentamiseksi tai poisottamiseksi ja tiedonsiirtämiseksi tilapäisesti käyttää yksityisen tai yhteisön laitetta tai tietojärjestelmää, jos se on välttämätöntä tiedustelumenetelmän käyttämiseksi. Sotilastiedusteluviranomainen ei saa aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa tai vahinkoa käytettävälle laitteelle tai tietojärjestelmälle.

Perusteluissa (s. 84) todetaan, että mikäli vastoin edellä kuvattua, säännöksen toiminnasta aiheutuisi tarpeetonta haittaa, olisi sotilastiedusteluviranomainen velvollinen korvaamaan vahingon ja haitan. Mielestäni tästä olisi syytä säätää nimenomaisesti laissa.

43–46 b §:t Peitetoiminta

Ehdotuksessa tältä osin näyttää olevan pääosin kysymys siitä, että peitetoiminnan ja yksinomaan tietoverkossa toteutettavan peitetoiminnan sääntely erotetaan eri pykäliin.

Ehdotetun 46 b §:n mukaisesti tietoverkossa toteutettavaa peitetoimintaa koskevassa päätöksessä, toisin kuin ”perusmuotoista” peitetoimintaa koskevassa (lain 45 §) tai siviilitiedustelussa sekä ”perusmuotoista” että tietoverkossa toteutettavaa (PolL 5 a:18) koskevassa päätöksessä, ei tarvitsisi mainita tiedonhankinnan kohteena olevaa henkilöä tai henkilöryhmää.

Tätä perustellaan (s. 86) sillä, että toimivaltuus kohdistuisi ennen kaikkea uhkaan liittyvään toimintaan, jota olisi määritelty tarkemmin tiedustelutehtävässä. Lisäksi tietoverkossa toimittaessa voi olla käytännössä mahdotonta määrittää tietty kohdehenkilö tai -ryhmä, koska henkilöitä voi ilmaantua esimerkiksi keskusteluun nopeassa tahdissa ja toisaalta he voivat poistua keskustelusta yhtä nopeasti.

Sotilastiedustelulain 6 §:ssä säädetään sotilastiedustelussa noudatettavasta suhteellisuusperiaatteesta ja 7 §:ssä vähimmän haitan periaatteesta. Suhteellisuusperiaatteen mukaan sotilastiedustelun toimenpiteiden on oltava puolustettavia suhteessa tiedonhankinnalla saatavien tietojen tärkeyteen, tiedustelutehtävän kiireellisyyteen, tavoiteltavaan sotilastiedustelun päämäärään, sotilastiedustelun kohteeseen, muille tiedustelutoimenpiteen käytöstä aiheutuvaan oikeuksien rajoittamiseen sekä muihin asiaan vaikuttaviin seikkoihin.

Vähimmän haitan periaatteen mukaan sotilastiedustelun toimivaltuuden käytöllä ei kenenkään oikeuksiin saa puuttua enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi.

Sotilastiedustelulakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 203/2017 vp (s. 192–194) näistä todettiin muun muassa, että suhteellisuusperiaatteen tavoitteena on tiedonhankinnan kohteena olevien henkilöiden oikeuksiin puuttumisen rajaaminen asian laadun perusteella, mutta toisaalta viranomaisvoimavarojen tarkoituksenmukainen kohdentaminen. Edelleen todettiin, että tiedustelun mahdollisimman hyvä kohdentaminen toteuttaisi suhteellisuusperiaatetta. Tiedustelun tulisi kaikissa tilanteissa aina olla mahdollisimman kohdennettua ja perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavaa. Sotilastiedustelulainsäädännön nojalla tapahtuva harkinta tulisi olla aina perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti. Hallituksen esityksen mukaan suhteellisuusperiaate liittyisi läheisesti vähimmän haitan periaatteeseen molempien pyrkiessä mahdollisimman vähäiseen puuttumiseen henkilön oikeuksiin.

Vähimmän haitan periaatteesta hallituksen esityksen todettiin muun muassa, että mahdollisimman kohdennettu tiedonhankinta ehkäisee osaltaan myös sivullisille aiheutuvia negatiivisia vaikutuksia, kuten pelkoa siitä, että heidän yksityisyyttään loukataan.

Totean, että tiedustelutoiminnassa tiedonhankintamenetelmiä voidaan käyttää huomattavasti väljemmin edellytyksin kuin poliisin ja muiden esitutkintaviranomaisten käytössä olevassa salaisessa tiedonhankinnassa. Tiedustelun kohteet voivat olla hyvin epämääräisiä verrattuna salaiseen tiedonhankintaan, joka aina perustuu yksilöidyn henkilön yksilöityyn rikokseen – sen estämiseksi tai paljastamiseksi. Lisäksi tiedustelun henkilöllinen kohdentaminen on lainsäädännössä epäselvää, ts. voidaanko tiedustelumenetelmä kohdistaa muihin kuin tiedustelun kohteena olevaan toimintaan itse osallistuvaan tai siihen liittyvään henkilöön.

Tiedustelutoimivaltuuden käyttäminen ehdotetun mukaisesti yksilöimättä tiedonhankinnan kohteena olevaa henkilöä tai henkilöryhmää, väljentäisi tosiasiallisesti toimivaltuuksien käytön edellytyksiä entisestään ja eikä ehdotettu sääntely ole suhteellisuus- ja vähimmän haitan periaatteet huomioon ottaen mahdollista.

55 a § ja 56 a § Näytteenotto paikkatiedustelussa ja aineen, omaisuuden tai esineen tilapäinen haltuunotto

Ehdotukseen sisältyy uusi toimivaltuus näytteenotosta paikkatiedustelussa ja kohteen tilapäisestä haltuunotosta.

Sen enempää säännösehdotukseen kuin yksityiskohtaisiin perusteluihinkaan ei sisälly mainintaa tilanteesta, jossa aine, omaisuus tai esine näytteenoton vuoksi esimerkiksi vaurioituu tai muutoin muuttuu käyttökelvottomaksi. Asiaa olisi mielestäni perusteltua arvioida.

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

Ehdotetun mukaan sotilastiedusteluviranomaisella on oikeus estää tietoteknisin menetelmin Suomen ulkopuolella olevan tietojärjestelmän käyttö sekä haitata tai muokata sen toimintaa, jos tietojärjestelmällä tai sen kautta voidaan aiheuttaa Suomen maanpuolustukselle tai kansalliselle turvallisuudelle vakavaa vaaraa. Toimenpiteen käytön olisi oltava välttämätöntä vakavan vaaran torjumiseksi, eikä sillä saisi aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi.

Kuten perusteluissa (s. 92) todetaan, ehdotetun toimivaltuuden käyttö voi tietyissä tilanteissa sisältää merkittäviäkin ulko- ja turvallisuuspoliittisia vaikutuksia.

Ehdotetun 62 b §:n mukaan toimenpiteestä päättäisi Pääesikunnan tiedustelupäällikkö.

Voimassa olevan sotilastiedustelulain 15 §:n 2 momentin mukaan, jos sotilastiedustelutoiminnalla arvioidaan olevan ulko- ja turvallisuuspoliittisia vaikutuksia, asia on valmistelevasti käsiteltävä 1 momentissa tarkoitettujen viranomaisten kesken. Näitä 1 momentissa mainittuja viranomaisia ovat tasavallan presidentti, valtioneuvoston kanslia, ulkoministeriö, puolustusministeriö ja sisäministeriö (sekä tarvittaessa muut ministeriöt ja viranomaiset).

Perustelujen (s. 92–93) mukaan toimivaltuuden käytöstä päätettäessä olisi aina huomioitava toimenpiteen oikeasuhtaisuus sisältäen eettisen arvioinnin ja vaikutukset kohteelle. Edelleen todetaan, että Pääesikunnan tiedustelupäällikkö ei kuitenkaan voisi tehdä päätöstä täysin itsenäisesti, vaan päätöksenteon prosessissa olisi otettava huomioon myös ulko- ja turvallisuuspoliittiset seikat lain 15 §:ssä säädetyn menettelyn kautta.

Kun kysymys on edellä todetun mukaisesti ulko- ja turvallisuuspoliittisesti poikkeuksellisen herkästä tiedustelutoimivaltuudesta, olisi mielestäni perusteltua, että päätöksentekoa koskevassa sääntelyssä viitattaisiin mainittuun 15 §:ssä säädettyyn menettelyyn eikä tätä jätettäisi pelkän perustelumaininnan varaan.

66 § – 67 § Teknisten tietojen käsittely

Sotilastiedustelulakia säädettäessä perustuslakivaliokunta totesi valtiosääntöoikeudellisesti merkittävimmän toimivaltuuden olevan tietoliikenteeseen kohdistuva tiedustelu (PeVL 36/2018 vp, s. 14). Perustuslakivaliokunta edellytti (s. 23) ”hetkellisyyden” lisäksi säädettävän nimenomaisen yleisestä ja kohdentamattomasta tietoliikenteen seurantaan kohdistuvasta kiellosta, joka säädettiinkin lain 65 §:ään.

Nyt ehdotetaan teknisten tietojen käsittelyä koskevaan 66 §:ään ensinnäkin muutosta, jossa poistetaan vaatimus tietoliikenteen teknisten tietojen keräämisen ”hetkellisyydestä”. Perustelujen (s. 94) mukaan hetkellisyyden vaatimusta on pidetty käytännössä vaikeasti toteutettavana ja epätarkoituksenmukaisena. Perustelujen mukaan hetkellisyyden poistamisen ei voida katsoa johtavan siihen, että teknisten tietojen käsittelyn voitaisiin katsoa olevan niin kutsuttua massavalvontaa, koska toimivaltuuden nojalla saatava tieto on lain 10 §:n 11 kohdan mukaisesti muuta kuin viestin sisältöön kuuluvia tietoliikenteen tietoja eikä mahdollisesti saatavaa henkilötietoa

voida toimivaltuuden nojalla kuitenkaan yhdistää yksittäiseen luonnolliseen henkilöön tai organisaatioon.

Hetkellisyyden sijaan kerättävien tietojen määrää ehdotetaan rajoitettavaksi niin, että kerättävien teknisten tietojen määrä ei voi ylittää 5 prosenttia kohteena olevan Suomen rajan ylittävän viestintäverkon osan kapasiteetista. Näin kerätyt tekniset tiedot voidaan tallentaa enintään 18 kuukauden ajaksi.

Pelkästään ehdotuksessa esitettyjen perustelujen perusteella minun on vaikea arvioida, onko ehdotettu enintään ”5 prosenttia kohteena olevan Suomen rajan ylittävän viestintäverkon osan kapasiteetista” käytännössä sen helpompi toteuttaa kuin voimassa olevan lain mukainen ”hetkellisyys”.

Ainakaan ehdotuksesta ei suoranaisesti selviä esimerkiksi se, miten toimenpide ja tosiasiallinen laillisuusvalvonta käytännössä toteutettaisiin. Kun ehdotetun 67 §:n 2 momentin mukaisesti lupa toimenpiteeseen voitaisiin antaa enintään kuudeksi kuukaudeksi, miten toteutuu se, että tietojen määrä ei ylitä mainittua 5 prosenttia, jos rajan ylittävän viestintäverkon kapasiteetti luvan voimassaoloaikana muuttuu.

Lisäksi poistettaisiin kielto, ettei analyysistä saa käydä ilmi yksittäinen henkilö. Tätä perustellaan (s. 95) sillä, että viittausta yksittäisen henkilön tunnistamiseen ei voida pitää tarkoituksenmukaisena ja pykälä itsessään koskee tietoliikenteen teknisten tietojen käsittelyä, eikä siitä ole luettavissa henkilösidonnaisuutta. Lain periaatesäännöksissä on säädetty tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta ja perustuslain 2 §:n 3 momentti edellyttää julkista valtaa tarkoin noudattamaan lakia. Jos analyysiä tuotettaisiin yksittäisen henkilön tunnistamiseksi, rikkoisi viranomainen perustelujen mukaan virkavelvollisuuksiaan ja syyllistyisi todennäköisesti rikokseen.

Edellä oleva ei mielestäni riittävällä tavalla perustele sitä, että mainittu kielto olisi syytä poistaa. Osaltaan nimenomainen kielto korostaa tarkoitussidonnaisuuden periaatteen ohella sotilastiedustelulain 1 luvussa säädettyjä suhteellisuus- ja vähimmän haitan periaatetta tiedustelutoiminnassa sekä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamista.

67 a § ja 67 b § Hakuehdoista tietoliikennetiedustelussa

Ehdotukseen sisältyy uusi toimivaltuus tietoliikennetiedustelun hakuehtojen määrittämisestä. Kysymys olisi perustelujen (s. 97) mukaan mahdollisimman kohdennetussa tietoliikennetiedustelussa tarpeellisten uusien hakuehtojen määrittämisestä.

Totean, että tältä osin ehdotettu sääntely sisältää jossain määrin tulkinnanvaraisena pidättävän edellytyksen ”satunnaisesta tietoliikenteestä”. Perustelujen mukaan tällä tarkoitetaan sitä, ettei toimivaltuutta olisi tarkoitus käyttää tiettyyn tietoliikenteeseen vaan satunnaiseen viestintäverkon osassa liikkuvaan tietoliikenteeseen. Kyse ei olisi kaiken kattavasta tietoliikenteen kohdistuvasta tiedustelumenetelmästä.

Kun ehdotetun 67 b §:n 3 momentin 4 kohdan mukaan toimivaltuutta koskevassa vaatimuksessa ja luvassa on mainittava ”viestintäverkon osat, joista tietoa haetaan”, herää kysymys, miten satunnaisuus toteutuu, jos vaatimuksessa mainitussa viestintäverkon osassa liikkuva tietoliikenne ei ylitä 67 a §:ssä edellytettyä viiden prosentin määrää. Siinä tapauksessa kerättäväksi tulisi etukäteen määritellyn viestintäverkon koko tietoliikenne, jolloin kysymys ei käsitykseni mukaan olisi satunnaisuudesta.

68 § Valtiolliseen toimijaan kohdistuva tietoliikennetiedustelu

Pykälästä ehdotetaan kumottavaksi 3 momentti, jonka mukaan hakuehtona ei saa käyttää Suomessa oleskelevan henkilön hallussa olevan tai tämän oletettavasti muuten käyttämän telepäätelaitteen tai teleosoitteen yksilöiviä tietoja.

Vakiintuneen tulkinnan mukaan valtiollinen toimija ei nauti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa, joten muutos ei sinänsä näytä olevan merkityksellinen perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta. On kuitenkin korostettava, että mikäli tiedonhankinnan aikana havaitaan hakuehdon koskeneenkin muun kuin valtiollisen toimijan telepäätelaitteen tai teleosoitteen yksilöiviä tietoja, kysymys ei voi olla tässä pykälässä tarkoitetusta toimenpiteestä ja toimenpide on käsitykseni mukaan keskeytettävä, mikä näyttääkin säännellyn ehdotetussa 82 a §:n 2 momentissa.

Ehdotetun uuden 3 momentin mukaan tässä pykälässä tarkoitettu tiedonhankinta voi kohdistua myös 66 §:n 2 momentin ja 67 a §:n 4 momentin nojalla tallennettuihin tietoihin. Totean perustelujen (s. 102) olevan tältä osin varsin pelkistetyt. Mikäli on tarkoitus laajentaa hakuehtojen määrittämiseksi ehdotetulla uudella 67 a §:n mukaisella toimivaltuudella kerättyjen tallennettujen tietojen käyttöä 68 §:ssä tarkoitettuun tietoliikennetiedusteluun, edellyttää se tarkempia perusteluita ehdotuksen arvioimisen mahdollistamiseksi.

70 § Muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuva tiedustelu

Pykälästä ehdotetaan kumottavaksi 2 ja 3 momentit. 2 momentin mukaan hakuehtona ei saa käyttää Suomessa oleskelevan henkilön hallussa olevan tai tämän oletettavasti muuten käyttämän telepäätelaitteen tai teleosoitteen yksilöiviä tietoja. 3 momentin mukaan muun kuin valtiollisen

toimijan tietoliikenteen tiedustelun kohdentaminen ei saa tapahtua viestin sisällön perusteella, jollei kohdentamisessa käytetä haittaohjelman sisältöä kuvaavaa tietoa.

Muutos on merkityksellinen perustuslaissa taatun luottamuksellisen viestinnän suojan ja perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta. Viestinnän välitystiedot kuuluvat luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan piiriin.

Ehdotusta tältä osin enempää arvioimatta totean, että luonnoksen säätämisjärjestysperusteluissa ei näytä tätä muutosehdotusta lainkaan käsitellyn, mitä pidän puutteena.

89, 89 a ja 89 b §:t Ilmoitusvelvollisuus

Luonnoksessa ehdotetaan ilmoitusvelvollisuuden poistamista muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvasta tiedustelusta siinä tilanteessa, kun käsittelyssä on manuaalisesti selvitetty tietoliikennetiedustelun suorittamisen hetkellä Suomessa olevan henkilön luottamuksellisen viestin tunnistamistiedot tai sisältö.

Muutos on merkittävä tiedustelun kohteen oikeusturvan kannalta.

Perustelujen (s. 106–107) mukaan tietoliikennetiedustelu poikkeaa menetelmänä esimerkiksi telekuuntelusta eikä se ole tiedustelumenetelmänä yhtä intensiivinen kohteen kannalta kuin telekuuntelu. Tietoliikennetiedustelua rajataan fyysisesti kohdistamalla se tiettyyn Suomen rajan ylittävään viestintäverkon osaan. Tietoliikenne kulkee kulloisenkin tilanteen mukaan tehokkainta reittiä pitkin viestintäverkon osissa ja tämän takia voidaan sanoa, että tietoliikennetiedustelujärjestelmän kohteeksi joutuu satunnaista tietoliikennettä. Tiedustelun kannalta merkittävää tietoa saadaan kuitenkin myös muusta kuin varsinaisesta viestin sisällöstä. Tietoliikennetiedustelu on lähtökohtaisesti tarkoitettu Suomen raja ulkopuolelta tulevien uhkien tiedusteluun. Tämän lähtökohdankin takia käytännössä on mahdotonta selvittää henkilötasolla ulkomailta tulevan tietoliikenteen alkuperäistä lähettäjää tai tämän asuinpaikkaa; käytännössä ilmoituksen tekeminen on mahdotonta.

Perusteluissa on käyty lävitse EIT:n ratkaisukäytäntöä, ja siihen viitaten todetaan, että EIT on hyväksynyt tiedustelujärjestelmät, joissa lähtökohtaista ilmoitusvelvollisuutta ei ole. EIT on ratkaisuissaan todennut, että etenkin tietoliikennetiedustelun osalta ilmoittaminen on käytännössä mahdotonta ja riittävänä voidaan pitää sitä, jos henkilö voi saattaa asiansa selvitettäväksi muilla keinoilla, kuten ulkopuolinen valvova taho, mitä kautta hän voi päästä vastaavaan lopputulokseen kuin ilmoitusvelvollisuuden kautta.

Tältä osin kiinnitän huomiota siihen, että esimerkiksi perustuslakivaliokunta totesi asiaa koskevaa hallituksen esitystä käsitellessään ilmoittamista koskevan sääntelyn luovan merkittävän oikeusturvatakeen (PeVL 35/2018 vp – HE 202/2017, s. 8). Valiokunta totesi sekä perustuslain että Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden kannalta lähtökohtana olevan, että tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoitetaan mahdollisimman pian asianosaiselle ja että poikkeukset tähän lähtökohtaan rajoittuvat vain soveltamisedellytyksiltään hyvin tiukasti määriteltyihin tilanteisiin. Valiokunnan näkemyksen mukaan salaisten tiedustelumenetelmien käyttöön liittyvää ilmoittamisvelvollisuutta on syytä pitää keskeisenä osana tällaisten menettelyjen oikeussuojatakeita (s. 24).

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan lähtökohtaisesti muutos ilmoitusvelvollisuuteen ei supista tosiasiallisesti henkilöiden oikeutta saada asiaansa tutkittavaksi, sillä jokaisella on tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 12 §:n perusteella, jos epäilee olleensa tiedustelun kohteena, oikeus pyytää tiedusteluvalvontavaltuutettua tutkimaan häneen kohdistuneen mahdollisen tiedustelumenetelmän käytön lainmukaisuuden. Lisäksi mainitun lain 11 §:n mukaan jokainen, joka katsoo, että tiedustelutoiminnassa on rikottu hänen oikeuksiaan tai menetelty muutoin lainvastaisesti, voi kannella tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontavaltaan kuuluvassa asiassa.

Näin onkin, mutta on kysymyksenalaista, korvaako edellä mainitut tutkimispyyntö- ja kantelumahdollisuus tosiasiallisesti ehdotuksesta aiheutuvan ”oikeusturvavajeen”, sillä – kuten vaikutusarviojaksossa todetaan (s. 57): ”Esitetyllä ilmoitusvelvollisuudesta luopumisella ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta (varsin vähäiseen, huom. tässä) tutkimispyyntöjen ja kanteluiden määrään.”

Eteläpää Mikko
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Oikeusasiamies Jari Råman