

8.1.2025

SUPO 1109/01.04.01.03/2025

Puolustusministeriö

Viite: Puolustusministeriön lausuntopyyntö VN/10644/2024

Suojelupoliisin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi sotilastiedustelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä

Puolustusministeriö on pyytänyt Suojelupoliisilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sotilastiedustelusta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Suojelupoliisi on ollut edustettuna hallituksen esitysluonnoksen valmistelun tueksi asetetussa hanketyöryhmässä.

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään melko mittavia uudistuksia sotilastiedustelulakiin. Muutoksiin lukeutuisivat muun muassa uudesta valtiollisen tietojärjestelmätiedustelun toimivaltuudesta säättäminen, tietoliikennetiedustelua koskevan sääntelyn perustavanlaatuinen uudistaminen, yhteistoimintaa Rajavartiolaitoksen kanssa koskevan sääntelyn lisääminen lakiin, ulkomaisen toimivaltaisen virkamiehen Suomessa tapahtuvaan sotilastiedusteluun osallistumisoikeuden laajentaminen, yksityisen avustamisoikeudesta säättäminen tiedustelun edellyttämien asennusten tekemisessä sekä yksinomaan tietoverkossa toteutettavaa peitetoimintaa koskevan sääntelyn eriyttäminen muuta peitetoimintaa koskevasta sääntelystä. Vastaavat muutokset on määrä toteuttaa myös siviilitiedustelulainsäädäntöön antamalla tätä koskeva erillinen hallituksen esitys. Tiedustelun ulkoiset laillisuusvalvojat ovat eri yhteyksissä painottaneet sen tärkeyttä, että sotilas- ja siviilitiedustelussa käytössä olevat toimivaltuudet mahdollisimman läheisesti vastaavat toisiaan.

Suojelupoliisi pitää edellä erikseen mainittuja ja muita hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettuja muutoksia tarpeellisina ja välttämättöminä tiedustelun riittävän tehokkuuden ja tuloksellisuuden varmistamiseksi. Voimassa olevat sotilas- ja siviilitiedustelulainsäädännöt valmisteltiin 2010-luvulla eikä niihin ole sen jälkeen tehty käytännön soveltamiskokemuksista johtuvia vähäisiääkään muutoksia. Lausuttavana olevassa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettujen muutosten välttämättömyyttä perustelevat lainsäädännön soveltamisesta saadut kokemukset ja niiden myötä havaitut virheet ja puutteet. Samoin sitä perustelevat Suomen ulkoisen turvallisuusympäristön viime vuosina tapahtunut ja edelleen jatkuva merkittävä heikentyminen, voimassa olevan sääntelyn osittainen vanhentuminen 2010-luvun jälkeen tapahtuneen teknisen kehityksen seurauksena sekä Suomen turvallisuuspoliittisen aseman perustavanlaatuinen muutos johtuen vuonna 2023 toteutuneesta Nato-jäsenyydestä. Liittokunnan jäsenyys luo Suomelle uusia velvoitteita mitä tulee tiedustelun tehokkuuteen ja Suomen kykyyn

osallistua tiedusteluyhteistyöhön. Jäsenyydestä on katsottava seuraavan, että Suomella on velvollisuus torjua myös sellaisia uhkia, jotka kohdistuvat sen läheisimpiin liittolaisiin ja niiden elintärkeisiin etuihin. Uudet olosuhteet korostavat tarvetta kyetä hankkimaan tietoa Venäjästä ja sen muodostamasta vakavasta uhkasta.

Yksityiskohtaisia huomioita

Hallituksen esitysluonnoksen kansainvälisessä vertailussa (s. 72) kuvataan Ruotsin signaalitiedustelulainsäädännössä säädettyä velvollisuutta ilmoittaa tietoliikennetiedustelusta. Kuvauksen mukaan signaalitiedustelulain 11 a § edellyttäisi, että "luonnolliselle henkilölle tulee ilmoittaa niin pian kuin mahdollista, ja viimeistään kuukausi puolustustiedustelutehtävän päättymisestä, milloin ja missä tarkoituksessa tiedustelu on toteutettu". Kyseisessä laissa säädetty ilmoitusvelvollisuus näyttäisi todellisuudessa olevan olennaisesti kuvattua suppeampi, sillä se ei koske ketä hyvänsä tietoliikennetiedustelun piiriin tullutta luonnollista henkilöä, vaan ainoastaan sellaista henkilöä, jota suoraan koskevia hakuehtoja tietoliikennetiedustelussa on käytetty ("*Om det vid signalspaning enligt denna lag har använts sökbegrepp som är direkt hänförliga till en viss fysisk person...*"). Kuten esitysluonnoksessa todetaan, Ruotsissa on joka tapauksessa esitetty edellä mainitunkin varsin suppealta vaikuttavan ilmoitusvelvollisuuden poistamista.

Saksan vastaavan ilmoitusvelvollisuuden kuvaus vaikuttaisi jossain määrin ristiriitaiselta, sillä hallituksen esitysluonnoksen sivulla 76 todetaan, että Saksassa "toimenpiteen kohteeksi joutuneelle on ilmoitettava toimenpiteen päättymisen jälkeen", kun taas sivulla 77 todetaan, että Saksan "laissa ei säädetä tiedusteluviranomaisille yleistä velvollisuutta ilmoittaa henkilölle, mikäli tämä on ollut tiedustelun kohteena". Ilmoitusvelvollisuuden ulottuvuutta olisi hyvä selventää jatkovalmistelussa.

Sotilastiedustelulain 18 § koskee sotilastiedusteluviranomaisten yhteistyötä muiden viranomaisten sekä yritysten ja yhteisöjen kanssa. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että siihen lisättäisiin sotilastiedusteluviranomaiselle oikeus luovuttaa haittaohjelmaan liittyvä tunnistamistieto yritykselle tai muulle yhteisölle. Samalla kumottaisiin pitkälti vastaavasta oikeudesta säättävä mutta soveltamisalaltaan suppeampi lain 74 §. Haittaohjelmaa koskevan tiedon luovutusosoikeuden kynnys madallettaisiin nykyisestä välttämättömyydestä tarpeellisuudeksi. Suojelupoliisi toteaa, että momentissa säädetään nykyisin myös sotilastiedusteluviranomaisen oikeudesta luovuttaa "muu tieto kuin henkilötieto" yrityksille ja muille yhteisöille, ja että haittaohjelmaa koskevan tiedon luovutuskynnystä madallettaessa myös "muun tiedon kuin henkilötiedon" luovutuskynnys madaltuisi vastaavasti. Suojelupoliisi pitää viimeksi mainittuakin muutosta sinänsä asianmukaisena ja tarpeellisena, mutta toteaa, että sitä ei käsitellä lainkaan pykälän perusteluissa (s. 78-79). Ottaen huomioon, että kyse on huomattavasti merkittävämmästä ja soveltamisalaltaan laajemmasta muutoksesta kuin haittaohjelmaa koskevan tiedon luovutusosoikeuden väljentäminen, olisi sille syytä kirjoittaa perustelut lopulliseen hallituksen esitykseen.

Sotilastiedustelulain 33 § koskee teknisestä laitetarkkailusta päättämistä. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi niin, että teknisen laitetarkkailun kohteeksi voitaisiin vaatimuksessa ja päätöksessä määrittää paitsi toimenpiteen

kohteena oleva laite tai ohjelmisto, myös "teknistä laitetta tai ohjelmistoa käyttävä henkilö". Säännöksen perusteluiden (s. 82) mukaan "luvan hakijan tulisi pystyä osoittamaan, että tietty laite tai ohjelmisto on luvan kohteena olevan henkilön käyttämä tai että henkilö oletettavasti muuten käyttää niitä". Suojelupoliisi pitää perustelulausumaa epäonnistuneena, koska se näyttäisi edellyttävän, että vaatimuksen esittävällä tiedusteluviranomaisella jatkossakin on oltava tiedossaan "tietty" eli yksilöity kohdehenkilön käyttämä laite tai ohjelmisto luvan saadakseen. Jos tiedusteluviranomaisella olisi tällainen tieto, voisi se hakea teknisen laitetarkkailun lupaa suoraan kyseiseen laitteeseen tai ohjelmistoon, minkä nykyinen sääntely jo mahdollistaa.

Sotilastiedustelulain 42 §:ssä säädetään laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamisesta ja poisottamisesta. Pykälän 1 momentista poistettaisiin maininta esineestä, aineesta, omaisuudesta, tilasta tai tietojärjestelmästä toimenpiteen kohteena. Muutoksen tarkoitusta tai merkitystä ei käsitellä säännöksen perusteluissa (s. 83). Jatkovalmistelussa muutokselle olisi näin ollen hyvä kirjoittaa sen soveltamista helpottavat perustelut.

Sotilastiedustelulain 64 §:ssä säädetään ulkomailla tapahtuvasta sotilastiedustelusta. Pykälän 1 ja 2 momenttiin tehtäisiin käytännön soveltamiskokemuksiin perustuvia muutoksia, joiden toteuttamista suojelupoliisi pitää välttämättömänä. Samassa yhteydessä nykyisen 2 momentin jälkimmäinen virke, joka koskee ulkomailla tapahtuvaan tiedustelutoimintaan osallistuvan virkamiehen suostumusta, siirrettäisiin asiallisesti muuttumattomana pykälän uudeksi 3 momentiksi. Momentin perusteluiden (s. 94) mukaan "säännöksen mukaan ennen virkamiehen lähettämistä vieraan valtion alueelle virkamiehen tulee olla perehdytetty kohdevaltion lainsäädäntöön". Vaikka aidon suostumuksen antamisen edellytyksenä voidaankin katsoa olevan se, että virkamies ymmärtää kohdevaltion lainsäädännön rikkomisesta hänelle aiheutuvat riskit, ei säännöksessä tosiasiaa säädetä perehdyttämismuutoksen tarpeesta. Esityölausuma tulisi näin ollen poistaa tai sitä tulisi muokata.

Sotilastiedustelulain 66 § - 67 b §:issä ehdotetaan säädettäväksi osaksi tai kokonaan uusista toimivaltuuksista (*teknisten tietojen käsittely viestintäverkon osan sekä tietoliikenteen reitittymisen ja muutosten seuraamiseksi ja tietoliikennetiedustelu hakuehtojen määrittämiseksi*) sekä niitä koskevasta päätöksenteosta. Suojelupoliisi toteaa pitävänsä kyseisiä toimivaltuuksia välttämättöminä tietoliikennetiedustelun tehokkuuden ja tuloksellisuuden sekä sen riittävän kohdentumisen varmistamiseksi samoin kuin tietoliikennetiedustelun toimivaltuuksien saattamiseksi länsieurooppalaisten verrokkiavaltioiden tasolle. Suomen maantieteellisestä sijainnista johtuen tietoliikennetiedustelun kyvykkyydellä on poikkeuksellinen merkitys maahan kohdistuvien sotilaallisten uhkien havaitsemisen ja maan kansallisen turvallisuuden varmistamisen kannalta. Suojelupoliisi kuitenkin katsoo, että ehdotetun sääntelyn perusteluita (s. 94-101) on syytä edelleen kehittää ja tarkentaa.

Teknisten tietojen käsittelyä koskevan 66 §:n ehdotetun 2 momentin mukaan "kerättävien teknisten tietojen määrä ei voi ylittää 5 prosenttia kohteena olevan Suomen rajan ylittävän viestintäverkon osan kapasiteetista". Hakuehtojen määrittämistä koskevan 67 a §:n ehdotetun 1 momentin mukaan puolestaan "kerättävän ja tallennettavan tietoliikenteen määrä ei saa ylittää 5 prosenttia kohteena olevan Suomen rajan ylittävän viestintäverkon osan

kapasiteetista". Säännösten perusteluista ei ilmene, miksi vertailu viestintäverkon osan kapasiteettiin ensin mainitussa tapauksessa tehtäisiin "kerättävien" tietojen perusteella ja jälkimmäisessä tapauksessa "kerättävän ja tallennettavan" tiedon perusteella, onko ero ilmaisuissa tietoinen ja mitä siitä mahdollisesti seuraa.

Sotilastiedustelulain 78 §:ssä säädetään tietolähteen turvaamisesta ja siinä käytettävissä olevista keinoista. Pykälään lisättäisiin säännös, jonka mukaan sotilastiedusteluviranomainen voi pääesikunnan tiedustelupäällikön päätöksellä avustaa tietolähdettä tämän maahantulossa rikoslain 17 luvun 8 §:n estämättä, jos se on välttämätöntä tietolähteen hengen ja terveyden suojaamiseksi. Suojelupoliisi pitää asiasta säätämistä erittäin kannatettavana ja säännöstä onnistuneesti muotoiltuna, mutta toteaa, että säännöksen perustelut (s. 104) näyttäisivät kaventavan sen soveltamisalaa epätarkoituksenmukaisella tavalla lausuessaan, että "tietolähteen on oltava erittäin luotettava ja pitkäaikainen sekä hänen toimittamiensa tietojen on oltava merkityksellisiä, jotta säännöksen soveltaminen tulisi kyseeseen". Ottaen huomioon, että säännöksen ainoana tarkoituksena on torjua Suomen tiedusteluviranomaista vapaaehtoisesti avustaneen henkilön henkeen ja terveyteen kohdistuva vakava uhka, ei esitöissä tulisi asettaa toimivaltuuden käytölle esimerkiksi tietolähteen "erittäin pitkäaikaisuutta" koskevia kumulatiivisia lisäkriteerejä. On selvä, että myös verrattain lyhytaikainen tai jopa kertaluontoinen tietolähteenä toimiminen voi paljastuessaan saattaa henkilön merkittävään vaaraan, missä tapauksessa sääntelyä tulee voida soveltaa.

Sotilastiedustelulain 89 b §:ssä säädettäisiin tiedustelumenetelmän käyttöä koskevan ilmoituksen tekemisestä sen kohdehenkilölle sekä ilmoituksen lykkäämisestä ja tekemättä jättämisestä. Pykälän 4 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta lykätä "89 §:n 1 momentissa ja 89 a §:n 1 ja 2 momentissa" tarkoitettua ilmoitusta. Säännökseen sisältyvä viittaus sotilastiedustelulain 89 a §:n 1 momenttiin lienee virheellinen, koska viitattu momentti ei perusta ilmoitusvelvollisuutta vaan päinvastoin sulkee pois sen.

Puolustusvoimista annettuun lakiin ehdotetaan otettavaksi uusi 8 b §, joka koskisi tiedonhankintaa yleisesti saatavilla olevista lähteistä. Pykälän 1 momentin mukaan Puolustusvoimat – ei siis pelkästään sotilasviranomainen – voisi hankkia ja käsitellä tehtäviensä suorittamiseksi tietoa yleisesti saatavilla olevista lähteistä. Pykälän 3 momentin mukaan Puolustusvoimat saisi käyttää 1 momentissa tarkoitettun tiedonhaun suojaamisessa tehtävän salaamiseksi tarpeellisia vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä tietoja. Suojaamistoimivaltuuden tarvetta perustellaan hallituksen esitysluonnoksessa (s. 116) sillä, että esimerkiksi Puolustusvoimien tutkimustoiminta saattaa vaarantua, jos maanpuolustukselle uhkaa aiheuttava toimija tietomurron yhteydessä saa tietoonsa, mihin aiheisiin tutkimustoimintaa suunnataan. Suojelupoliisi pitää suojaamisintressiä relevanttina, mutta toteaa, että suojaamisessa tulisi tarvittaessa voida käyttää ehdotettua pidemmälle menevämpiäkin keinoja. Säännöksen perusteluiden mukaan näet: "Jos esimerkiksi keskustelupalstalle rekisteröitymisessä edellytetään ainoastaan nimen ja joidenkin osoitetietojen antamista sekä nimimerkin keksimistä, eikä tietoja tarkasteta sen kummemmin, kyseessä olisi säännöksessä tarkoitettu suojaaminen. Jos taas rekisteröityminen edellyttää maksutietojen antamista ja vahvaa tunnistautumista pankkitunnuksilla, kyse ei ole enää säännöksessä tarkoitettua yleisesti saatavilla olevien lähteiden tiedonhankinnan

suojaamisesta.” Suojelupoliisin pitää selvänä, että esitöissä kuvattua tutkimustoimintaa tulee tarpeen mukaan voida suojata myös väärien maksutietojen antamisella ottaen huomioon suojattavan toiminnan tärkeys. Tiedonhankinnan suojaamisessa käytettävä keino sinällään ei vaikuta siihen, kohdistuuko tiedonhankinta yleisesti saatavilla olevaan lähteeseen vai ei, vaan sen ratkaisevat yksin lähteen luonne ja ominaispiirteet. Väärien maksutietojen antamisen ja siihen liittyvän vahvan tunnistautumisen ei voitane katsoa vaarantavan kenenkään ulkopuolisen oikeusturvaa kun otetaan huomioon tiedonhankinnan kohde ja toiminnan kokonaiskonteksti.

Puolustusvoimista annettuun lakiin lisättäisiin tiedonhankintaan yleisesti saatavilla olevista lähteistä liittyvä uusi 8 c §, jonka otsikkona olisi ”Tallenteiden ja asiakirjojen tarkastaminen sekä tietojen hävittäminen”. Koska pykälässä kuitenkin ei säädettäisi tallenteiden ja asiakirjojen tarkastamisesta vaan ainoastaan tietojen hävittämisestä, suojelupoliisi ehdottaa, että pykälän otsikko muutetaan pykälän sisällön mukaiseksi.

Puolustusvoimista annetun lain voimassa olevaan 36 a §:n ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin Puolustusvoimien oikeudesta jättää ilmoittamatta virkaa tai virkasuhdetta hakeneiden henkilöiden nimet sekä nimitetyn nimen muille hakijoille, jos haettavan tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttää. Säännös olisi pitkälti samansisältöinen kuin suojelupoliisin virkojen täyttöä koskeva poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 13 a §:n 3 momentti. Säännöksestä puuttuisivat silti välttämättömyyden arviointia koskevat kriteerit, joista suojelupoliisin virkojen täytön osalta säädetään poliisin hallinnosta annetun lain 13 a §:n 1 momentissa ja jotka soveltuvat myös saman pykälän 3 momentin tarkoittamiin tilanteisiin. Suojelupoliisi katsoo aiheelliseksi, että jatkovalmistelussa arvioitaisiin tarve säätää harkintaa ohjaavista kriteereistä lain tasolla. Lisäksi suojelupoliisi toteaa, että säännöksen perustelut (s. 118) ainakin osaksi näyttäisivät koskevan virkojen täyttöä niiden haettavaksi julistamatta, mistä säännöksessä siis ei ole kyse. Hallituksen esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 148-151) ehdotettua säännöstä näytettäisiin arvioitavan jopa pääasiassa siitä näkökulmasta, että siinä olisi kyse virkojen täyttöä niiden haettavaksi julistamatta koskevasta sääntelystä.

Tuloverolain 92 b § koskee todistelupalkkioita, vihjepalkkioita ja tietolähdetoiminnasta maksettavia palkkioita. Pykälän 3 kohtaan, joka nykyisin säätää verovapaaksi mm. siviili- ja sotilastiedustelun maksamat tietolähdepalkkiot, tehtäisiin lisäys, jonka mukaan myöskään tiedusteluviranomaisen avustamisesta maksetut palkkiot eivät olisi veronalaista tuloa. Ehdotetun säännöksen perusteluiden (s. 123) mukaan ”tilanteissa olisi kyse tavanomaisista suoritteista maksettavista palkkioista, kuten auton vuokraamisesta yksityiseltä tai henkilön antamasta neuvonnasta tiedusteluviranomaiselle, taikka esimerkiksi ehdotetun sotilastiedustelusta annetun lain 42 §:n 2 momentissa tarkoitetusta avustamisesta”. Perusteluissa viitatussa sotilastiedustelulain 42 §:n 2 momentissa on kyse laitteen, menetelmän tai ohjelmiston salaisessa asentamisesta avustamisesta, jota toimintaa suojelupoliisi pitää relevanttina ja tärkeänä palkkion verovapauden perusteena. Sen sijaan on vaikea nähdä perustetta sille, että verovapauden tulisi koskea yksityisen tahon esimerkiksi sellaisesta tavanomaisesta suoritteesta kuin auton tiedusteluviranomaiselle vuokraamisesta saamaa tuloa. Pelkästään se seikka, että yksityisen tahon ehkä ammattimaisestikin harjoittaman liiketoiminnan vastapuolena sattuu olemaan

tiedusteluviranomainen, ei voine muodostaa tämän saaman tulon verovapauden perustetta. Tavanomaisista suoritteista saatavan tulon lähde ei liene pääsääntöisesti sillä tavalla salainen, ettei se saisi paljastua henkilön verotuksen yhteydessä, ja jos se sellaiseksi tapauskohtaisesti katsottaisiin, tulisi tulon lähde ilmeisesti ensi sijassa peittää sotilastiedustelulain 75 §:ssä säädetyn sotilastiedustelun suojaamista koskevan toimivaltuuden avulla. Säännöksen soveltamisalaa olisi näin ollen syytä jatkovalmistelussa rajata sopivaksi katsottavalla tavalla.

Apulaispäälikkö

Jonna Turunen

Päälakimies

Jan Sjöblom

Apulaispäälikkö

Jonna Turunen

Päälakimies

Jan Sjöblom

Asiakirja (ID 74688) on sähköisesti allekirjoitettu Suojelupoliisin asiankäsittelyjärjestelmässä 8.1.2026 15.59.12. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.