

Asia: 801/40.02.00/2015

Ehdotus sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (työryhmän mietintö)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusministeriön lausunto, OM 86/43/2017

Puolustusministeriölle

Lausuntopyyntöne 25.4.2017, 801/40.02.00/2015

Lausunto ehdotuksesta sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (työryhmän mietintö)

Puolustusministeriö on pyytänyt lausuntoa mietinnöstä ”Ehdotus sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi” (työryhmän mietintö, puolustusministeriö, 2017), jossa ehdotetaan säädettäväksi laki sotilastiedustelusta. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

1 Yleisiä huomioita

1.1 Sotilastiedustelulainsäädännön tarve

Mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi laki sotilastiedustelusta. Tässä uudessa laissa säädettäisiin sotilastiedustelun tarkoituksesta, kohteista ja tiedustelutoiminnassa noudatettavista periaatteista sekä tiedustelutoiminnan ohjauksesta ja valvonnasta puolustushallinnossa. Sotilastiedusteluviranomaisia olisivat Puolustusvoimien pääesikunta ja tiedustelulaitos. Sotilastiedusteluviranomaisille ehdotetaan toimivaltuuksia henkilötiedusteluun, radiosignaalityiedusteluun ja ulkomaan tietojärjestelmätiedusteluun sekä tietoliikennetiedusteluun Suomen rajan ylittävässä tietoliikenteessä. Toimivaltuudet olisivat käytettävissä Suomessa ja ulkomailla. Laissa säädettäisiin myös sotilastiedusteluviranomaisten yhteistoiminnasta muiden viranomaisten kanssa, kansainvälisestä yhteistyöstä sekä tiedustelukielloista ja tietojen käsittelystä.

Oikeusministeriö kannattaa ehdotusta sotilastiedustelulaiksi. Suomessa ei ole laissa säädettyjä nimenomaisia säännöksiä sotilastiedustelusta. Puolustusvoimien nykyisillä rikosten estämiseen ja paljastamiseen rajoittuvilla tiedonhankintatoimivaltuuksilla ei voida riittävän tehokkaasti ja varhain hankkia tietoa sotilaallisesta toiminnasta tai Suomeen kohdistuvista ulkoisista uhkista sotilaallisen ennakkovaroituksen antamiseksi. Puolustusvoimien tiedonhankintaa ja sitä kautta valtion johdon tiedonsaantia vakavista kansainvälisistä uhkista on tarpeellista parantaa. Samalla on syytä korostaa, että tiedustelulainsäädännön valmistelussa on otettava asianmukaisella tavalla huomioon myös perus- ja ihmisoikeudet.

1.2 Tiedustelulainsäädännön kokonaisuus

Mietintö on osa tiedustelulainsäädäntöä koskevaa valmistelukokonaisuutta, johon kuuluu myös sisäministeriön asettamassa työryhmässä valmisteltu ehdotus siviilitiedustelulainsäädännöksi (Siviilitiedustelulainsäädäntö. Siviilitiedustelulakityöryhmän mietintö. Sisäministeriön julkaisu 8/2017) sekä oikeusministeriön asettamissa työryhmissä valmistellut ehdotukset perustuslain 10 §:n tarkistamiseksi (Luottamuksellisen viestin salaisuus. Perustuslakisäätelyn tarkistaminen. Mietintöjä ja lausuntoja 41/2016. Oikeusministeriö) ja laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta (Tiedustelutoiminnan valvonta. Mietintöjä ja lausuntoja 18/2017. Oikeusministeriö). Lisäksi tähän lainsäädäntökokonaisuuteen kuuluu eduskunnan kanslian sisäisessä työryhmässä valmisteltu ehdotus tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan järjestämiseksi (Tiedustelun parlamentaarinen valvonta -työryhmän mietintö. Eduskunnan kanslia 2017).

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotukset sotilas- ja tiedustelulainsäädännöksi olisi myös jatkossa tarkoituksenmukaista valmistella erillisinä kokonaisuuksina ja antaa eduskunnalle erillisinä hallituksen esityksinä. Eduskunnalle on turvattava mahdollisuus esitysten samanaikaiseen käsittelyyn. Osa ehdotetuista tiedusteluviranomaisten toimivaltuuksista kytkeytyy oikeusministeriössä vireillä olevaan perustuslain tarkistamisehdotukseen. Jos perustuslain muutos säädetään niin sanotussa normaalissa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, jäävät näitä toimivaltuuksia koskevat säännökset teknisesti lepäämään yli vaalien.

Tiedustelulakiehdotusten erillisyydestä huolimatta jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota lakiehdotusten yhdenmukaisuuteen. Oikeusministeriön havaintojen mukaan sotilas- ja siviilitiedustelusta esitettyjen lakiehdotusten säännökset eivät ole yhdenmukaisia kaikilta niiltä osin, joissa tällainen yhteensovittaminen olisi perusteltua ja sääntelyn selkeyden kannalta toivottavaa. Jatkovalmistelua on tarpeen koordinoita siten, että eduskunnalle annettavat tiedustelulakiehdotukset olisivat säännöksiltään edellä todetulla tavalla yhdenmukaisia.

Esitysten jatkotyöstössä voitaisiin harkita esimerkiksi tiedustelun määritelmiä ja tarkoitusta koskevien säännösten yhdenmukaistamista niiltä osin kuin perusteltua syytä erontekoon ei ole. Myös kohdeluetteloissa olisi osittaista yhteensovittamistarvetta. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä siihen, mitkä uhkat ovat sotilaallista toimintaa koskevia. (Ks. myös lausunnon kohta 4.4.) Lakiehdotuksissa tulisi olla mahdollisuuksien mukaan yhdenmukaiset pykäläotsikot (esim. sotilastiedustelulain 86 § ja poliisilain 5 a luvun 46 §). Eroavuutta on havaittavissa myös eräissä lakiehdotusten yksityiskohdissa, kuten siinä, että sotilastiedustelulain 10 §:n 3 momentti on erilainen kuin poliisilain 5 a luvun 2 §:n 4 momentti ja vastaavasti sotilastiedustelulain 53 § poikkeaa poliisilain 5 a luvun 26 §:stä.

Säännösten esittämisjärjestys poikkeaa lisäksi toisistaan: sotilastiedustelulaissa olisi ensin tiedustelun kohteet (4 §) ja sitten tiedustelumenetelmän käytön edellytykset (10 §), kun taas poliisilain 5 a luvussa järjestys olisi päinvastainen (edellytykset 2 §:ssä ja kohteet 3 §:ssä). Huomiota herättää myös se, että sotilastiedustelulain 4 luvussa tiedonhankintakeinoista säädettäisiin eri järjestyksessä kuin jo vakiintuneessa sääntelyssä pakkokeinolain 10 luvussa ja poliisilain 5 luvussa sekä siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevassa mietinnössä ehdotetussa poliisilain 5 a luvussa, joissa sääntely lähtee liikkeelle telekuuntelua ja sen sijasta tapahtuvaa tietojen hankkimista koskevasta sääntelystä. Asioiden poikkeavalle säätämisyjärjestykselle ei esitetä mitään syytä. Säännösten järjestys myös aiheuttaa ainakin lakiehdotuksen 31 §:n (Laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen tai poisottaminen) kannalta ongelmia. Mainituissa pykälässä luetellaan sellaisia keinoja (esimerkiksi televalvonta), joita koskeva sääntely tulee vasta pykälän jälkeen. Asentamista ja poisottamista koskeva säännös on muutenkin sellainen, että johdonmukainen paikka on vasta sen kattamia keinoja koskevien säännösten jälkeen. Jatkovalmistelussa tulisi huolehtia säännösten esittämisjärjestyksen keskinäisestä yhdenmukaisuudesta tiedustelutoimintaa koskevissa lakiehdotuksissa.

Useiden sotilastiedustelulain säännösten malli on otettu poliisilain 5 luvusta ja pakkokeinolaista, mutta tätä ei monessakaan kohtaa tuoda esille. Oikeusministeriö pitää kaikkiaan puutteena sitä, ettei yksityiskohtaisissa perusteluissa tehdä seikkaperäistä selostusta siitä, miten ehdotettu säännös poikkeaa poliisilain 5 ja 5 a lukujen sääntelystä.

1.3 Yleisarvio perusteluteksteistä

Esitysluonnoksen perustelutekstejä on vielä tarvetta työstää jatkovalmistelussa. Esimerkiksi Esityksen pääasiallinen sisältö -jaksosta pitäisi käydä ilmi tiivistetysti ehdotetun uuden lain keskeinen sisältö, kuten säädettäväksi ehdotetut tiedustelutoimivaltuudet ja niiden rajaaminen, sekä esityksen liittyminen valtion talousarvioehdotukseen. Myös yleisperustelujen tulisi muodostaa lyhyt ja tiivis kokonaisuus, jossa selostetaan asian ymmärtämisen ja päätöksenteon kannalta tarpeelliset seikat. Nykytilan arviointi -jakso on tarpeettoman pitkä ja sisältää monin paikoin nykytilanteen kuvausta varsinaisen arvioinnin sijasta. Ehdotuksia tulisi selostaa yleisperusteluissa vain pääpiirteissään. Nyt jakso 3 (Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset) on paikoin samantyyppinen kuin yksityiskohtaiset perustelut (erityisesti jakso 3.3).

Yksityiskohtaisissa perusteluissa ei puolestaan tulisi toistaa säännöstekstiä. Useista pykälistä ei ole mietintöön kirjoitettu varsinaisia yksityiskohtaisia perusteluja, vaan perusteluissa on vain tyydytty toistamaan säännösteksti (esim. 42, 45, 50, 85, 97, 99, 116 ja 117 §:t). Yksityiskohtaisissa perusteluissa on tehty lisäksi runsaasti sellaisia viittauksia muuhun lainsäädäntöön, jotka tulisi avata. Lisäksi tulee huomata, että sotilastiedustelulain 15 §:n 3 momentissa, 125 §:ssä ja 130 §:n 2 momentissa ehdotettuja asetuksenantovaltuuksia ei ole perusteltu. Yksityiskohtaisten perustelujen jaksossa "Tarkemmat säännökset ja määräykset" viitataan 125 §:n sijasta 126 §:ään ja 130 §:n sijasta 131 §:ään. Jatkovalmistelussa asetuksenantovaltuutukset tulisi perustella ja viittaukset valtuutuslainsäädäntöön korjata. Lakiehdotuksen 125 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä myös valvonnasta; tältä osin on todettava, että tämä asetuksenantovaltuutus voi koskea vain tiedustelutoiminnan sisäistä valvontaa.

Kaikkiaan on todettava, että lakiehdotuksen perusteluissa on yhtäältä paljon päällekkäisyyttä ja tiivistämisen varaa. Toisaalta perusteluissa on syventämisen ja laajentamisen tarvetta, esimerkiksi perustuslainmukaisuuden arvioinnissa. Lakiehdotus perusteluteksteineen edellyttää monin paikoin vielä myös kielellistä viimeistelyä.

2 Esityksen vaikutukset

Mietinnössä ei ole otettu kantaa esityksestä mahdollisesti aiheutuviin taloudellisiin vaikutuksiin syyttäjälaitoksen ja rangaistuksen täytäntöönpanon osalta. Valtakunnansyyttäjänvirasto antaa asiassa pyydetyn lausunnon, jossa esitettyyn viittaamme.

Ehdotus lisäisi perustelujen mukaan sotilastiedusteluviranomaisen itse hankkiman ja kumppaneilta saaman tiedon määrää. Puolustusvoimat vastaisi maanpuolustuksen alalla tiedusteluun liittyvien rikosten ja maanpuolustuksen vaarantavan toiminnan estämisestä ja paljastamisesta. Ehdotuksen mukaan sotilastiedustelun kohteisiin keskittyvä tiedonhankinta paljastanee vain harvoin vakavia, vähintään kuuden vuoden seuraamusuhkaa kantavia rikoksia, joita koskisi ilmoituspakko esitutkintaviranomaiselle. Sotilastiedusteluviranomainen saisi luovuttaa esitutkintaviranomaiselle

tietoa sellaisen rikoksen estämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta.

Tiedustelutietojen kerääminen, niitä koskevan esitutkinnan suorittaminen ja osaltaan tietojen luovuttaminen rikostorjuntaan lisäänee väistämättä rikosjuttujen määrää. Määrää on kuitenkin vaikea etukäteen arvioida. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon, että tässä yhteydessä rikosprosessiin päätyvät asiat lienevät yleensä laadultaan vakavia. Rangaistusten täytäntöönpanon osalta on erityisen vaikea arvioida esityksen vaikutuksia. Tältä osin tulee ottaa huomioon erityisesti rikosprosessiin päätyvien asioiden määrä sekä tuomittavien rangaistusten pituus.

Mietinnössä siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi on esitetty arvio ja laskentaperuste oikeusministeriön hallinnonalalla eri viranomaisille aiheutuvista kustannuksista. Tästä on saatavissa johtoa myös sotilastiedustelun aiheuttamista taloudellisista vaikutuksista syyttäjälaitokselle ja rikosseuraamuslaitokselle.

Mietinnön mukaisesti lupaviranomaisena toimivalle tuomioistuimelle eli Helsingin käräjäoikeudelle aiheutuu lisäkustannuksia käsiteltävien asioiden lisääntymisestä. Koska käsiteltävien asioiden määrää on vaikea ennakoida, ehdotusten kustannukset tuomioistuimelle on mietinnössä jouduttu arvioimaan. Tämän vuoksi mahdollisen lainsäädännön vaikutuksia on seurattava, jotta ennalta arvaamattomiin määrärahojen lisäystarpeisiin voidaan tarvittaessa reagoida asianmukaisella ja riittävällä tavalla. Uusi lainsäädäntö on voitava ottaa huomioon myös tuomareiden täydennyskoulutuksessa.

3 Suhde perustuslakiin

Yksityiskohtaisten perustelujen jakson 4 (Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys) alussa on asianmukaisesti tuotu esille arvioinnin lähtökohtia perustuslaissa ja perusoikeuksien yleisissä rajoitusedellytyksissä sekä Suomea koskevissa ihmisoikeusvelvoitteissa. Lisäksi monissa kohdin on tuotu asianmukaisesti esille asian arvioinnin kannalta olennaista perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Varsinaista arviointiosuutta on kuitenkin jatkovalmistelussa vielä tarpeen kehittää.

Jaksossa on valittu esitystapa, jossa jokainen ehdotettu tiedustelutoimivaltuus on käsitelty erikseen. Perusteluissa olisi kuitenkin hyvä tehdä kokoavasti selkoa perustuslain kannalta merkityksellisistä säännöksistä ja siitä, millä perusteilla säännösten katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa. Perusteluissa olisi lisäksi tarpeen kirkastaa, miksi rikosperusteiset, salaiset tiedonhankintavaltuudet on siirretty lähes sellaisinaan tiedustelutoimintaan. Lakiehdotuksen luvussa 4 (Tiedonhankintatoimivaltuudet) ehdotetaan poliisilain 5 luvun mukaisia salaisia tiedonhankintakeinoja vastaavien keinojen käyttämismahdollisuutta sotilastiedustelussa.

Mietinnössä ei varsinaisesti perustella sitä, miksi mainitussa luvussa säädettyjen keinojen käytön voi olettaa olevan tarpeellista ja tehokasta sotilastiedustelussa. Periaatteessa muuta kuin radiosignaalitiedustelua ja tietoliikennetiedustelua varten voisi olla käytettävissä muitakin tiedonhankintakeinoja tai nyt ehdotettua suppeammassa laajuudessa poliisilain 5 luvussa tarkoitettuja tiedonhankintakeinoja. Tämän ohella huomiota tulisi kiinnittää ehdotettavien uusien toimivaltuuksien säätämistarpeen esille tuomiseen osana perustuslainmukaisuuden arviointia.

Perustuslakiin kiinnittyvässä lakiehdotusten arvioinnissa tulisi myös todentaa sitä, että tiedustelutoimivaltuudet on riittävästi yksilöity laissa ja että sääntely on ylipäänsä yksityiskohtaista, täsmällistä ja tarkkarajaista. Perusteluissa on tämän vuoksi tärkeää korostaa sitä, että ehdotettavat uudet tiedustelutoimivaltuudet kohdistuvat laissa tarkasti ja tyhjentävästi määritettyihin uhkiin. Mietinnössä on monin paikoin tyydytty toteamaan ilman varsinaisia perusteluja, että ehdotusten voidaan katsoa täyttävän perustuslain vaatimukset tarkkarajaisesta ja täsmällisestä sääntelystä (esim. s. 304 ja 306). Lisäksi perustuslainmukaisuusanalyysin kannalta puutteellisina voidaan pitää esimerkiksi toteamusta, että ”Ehdotettuja toimivaltuuksia on mahdollista pitää Puolustusvoimien tehtävien kannalta välttämättöminä ja oikeasuhtaisina” (s. 306). Perustuslainmukaisuuden arvioinnista puuttuu uhkaluettelon merkityksen analysointi.

Tiedustelutoiminnan perustuslainmukaisuuden arvioinnissa olisi keskeistä viitata siihen, että vakavinta puuttumista perusoikeussuojaan tarkoittava tiedustelumenetelmien käyttö, kuten tietoliikennetiedustelu, telekuuntelu ja televalvonta, edellyttäisi tuomioistuinin lupaa. Olennaista on lisäksi ehdotettu ilmoitusvelvollisuus tiedustelun kohteelle, tiedonhankinnan kohdehenkilön oikeus tehokkaiisiin oikeusturvakeinoihin, tiedustelutoimivaltuuksien käytön dokumentointivelvollisuus sekä tiedustelutoiminnan sisäisen ja ulkoisen valvonnan järjestäminen. Samoin olennainen seikka on se, että sotilastiedustelulaissa säädettyjen tiedusteluvaltuuksien käytön ulottuminen vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan olisi suljettu pois. Myös toimivaltuuskohtaiset erityiset edellytykset (”erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi”) ja tiedustelukielloista johtuvat rajaukset on syytä mainita osana perustuslainmukaisuusanalyysia. Lakiehdotusten valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin kuuluu samoin se, että tiedustelutoimivaltuuksien käyttöä ohjaavat lakiehdotuksen alussa esille tuodut yleiset periaatteet, kuten suhteellisuus ja tarkoitussidonnaisuus. Näistä seikoista on yksittäisiä mainintoja, mutta niiden vaikutusta tulisi vielä avata ja korostaa ehdotusten perustuslainmukaisuuden kokonaisarviossa.

Perustelutekstissä tulisi näkyä selkeästi ja huolella argumentoidusti se, mitkä ehdotetuista toimivaltuuksista jäisivät riippumaan perustuslain 10 §:n muutoksesta. Perusteluissa tulisi esittää nimenomainen arvio siitä, miksi esitetyt tiedusteluvaltuudet edellyttäisivät perustuslain tarkistamista ja siitä, millä perusteella ne kuuluvat perustuslain 10 §:n tarkistamisehdotuksen piiriin.

Oikeusministeriö pitää mietinnössä esitettyä käsitystä nykyisen perustuslain kannalta ongelmallisista toimivaltuuksista oikeansuuntaisena, kunhan ehdotettu sotilastiedustelun kohdeluettelo vielä tarkistetaan jatkovalmistelussa (ks. lausunnon kohta 4.4). Lähetysten pysäyttäminen jäljentämistä varten saattaa kuitenkin muodostua tarkemman arvioinnin perusteella rajatapaukseksi, jonka tulkinnanvaraisuus olisi syytä nostaa esille perusteluissa. Perustuslainmukaisuuden viimekätinen

tulkinta jää toki myös tältä osin perustuslakivaliokunnalle. Sääntämisyjärjestysperusteluissa tulisi tuoda esille se, että tiedustelutoimintaan liittyvät esitykset ovat riippuvaisia toisistaan (erityisesti perustuslain 10 §:n muuttamisesitys ja tiedustelutoiminnan valvontaa koskevat ehdotukset) ja että ne tulisi saattaa perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi yhdessä.

4 Sotilastiedustelulaki

4.1 Lain soveltamisala (1 §)

Sotilastiedustelulain 1 §:ään ehdotetaan otettavaksi säännös lain soveltamisalasta. Säännöksessä käytetty ilmaus ”valvonnasta” olisi syytä muuttaa muotoon ”sisäisestä valvonnasta”, koska sotilastiedustelulaissa ei olisi kyse tiedustelutoiminnan ulkoisen valvonnan tai parlamentaarisen valvonnan järjestämisestä.

4.2 Suhde muuhun lainsäädäntöön (2 §)

Lakiehdotuksen suhdetta muuhun lainsäädäntöön koskevan 2 §:n 3 momentissa on viittaussäännökset henkilötietolakiin ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin. Tällaista informatiivista viittausta voidaan pitää tarpeettomana.

4.3 Sotilastiedustelun tarkoitus (3 §)

Lakiehdotuksen 3 §:ään ehdotetaan otettavaksi säännös sotilastiedustelun tarkoituksesta. Säännöksessä viitataan tiedonhankkimiseen ulkoisista uhkista ylimmän valtionjohdon päätöksenteon tueksi ja Puolustusvoimista annetun lain 2 §:ssä tarkoitettujen Puolustusvoimien tehtävien suorittamiseksi. Tämä nostaa esille kysymyksen siitä, onko ilmaus ”ylimmän valtionjohdon päätöksenteon tukemiseksi” tarkoitettu itsenäiseksi sotilastiedustelun tavoitteeksi, jolla olisi myös tulkintavaikutusta tiedustelutoimivaltuuksia koskeviin säännöksiin nähden. Ilmauksen käyttäminen on ongelmallista myös siksi, että vastaava tavoitteenasettelu ei ilmene 4 §:ssä esitetystä uhkaluettelosta. Tiedustelutoimintaa ylimmän valtionjohdon päätöksenteon tueksi itsenäisenä sotilastiedustelun tarkoituksena ei voida myöskään pitää yhteensopivana 7 §:ssä säädettyyn tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen nähden. Oikeusministeriön mielestä ilmaus ”ylimmän valtionjohdon päätöksenteon tukemiseksi” olisi syytä jättää säännöksestä pois. Yksityiskohtaisissa perusteluissa voidaan asiaa avata siten, että tiedonhankinta on tarpeen ylimmän valtionjohdon päätöksenteon tueksi sotilaallisessa ja muussa Puolustusvoimien tehtäviin liittyvässä toiminnassa. Lakiehdotuksen 4 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 180) todetaan, että ”Sotilastiedustelun kohteet liittyisivät aina Puolustusvoimien lakisäätteisiin tehtäviin.”

Yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 180) todetaan, että ”Pykälässä oleva maininta uhkien tunnistamisesta viittaisi toimintaan, jota ei vielä voitaisi konkretisoida tietyksi kohteeksi.” Tulisi selventää, tarkoitetaanko tällä sotilastiedustelulain 3 §:ää vai Puolustusvoimista annetun lain 2 §:ää.

4.4 Sotilastiedustelun kohteet (4 §)

Sotilastiedustelulain 4 §:n otsikoksi ehdotetaan ilmausta ”sotilastiedustelun kohteet”. Samaa termiä on käytetty ainakin 5, 11, 13 ja 16 §:ssä. Muissa ehdotetuissa säännöksissä viitataan myös muun muassa sotilastiedustelun kohdentamiseen ja kohdentumiseen, tiedustelumenetelmän kohteeseen ja kohdistamiseen, tiedustelumenetelmän käytön kohteeseen, toimenpiteen kohteena olevaan henkilöön tai esineeseen sekä tiedonhankinnan, tiedustelun ja toimenpiteen kohteeseen. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”Pykälässä olisi lueteltuna ne sotilastiedusteluun liittyvät asiat ja uhkat, joista sotilastiedustelulla voitaisiin hankkia tietoja.”

Lakiehdotuksen jatkovalmistelussa olisikin syytä pohtia, vastaako termi ”kohde” pykälän sisältöä, joka koskee tiedustelutoimivaltuuksien perustana olevia uhkia. Lisäksi tulisi käydä läpi kohde-termin ja sen johdannaisten käyttö lakiehdotuksessa ja huolehtia yhtenäisestä ja johdonmukaisesta kielenkäytöstä myös tältä osin.

Ehdotuksessa tiedustelutoiminta on rajattu tiedon hankkimiseen uhkista, joista on esitetty kymmenen kohdan luettelo. Lakiehdotuksen jatkovalmistelussa on kiinnitettävä erityistä huomiota uhkaluettelon muotoiluun. Uhkien määrittely ja tarkkarajaisuus on erittäin tärkeää, koska tiedusteluvalluudet kytketään näihin laissa säädettyihin uhkiin. Kaikkien luettelossa mainittujen uhkien pitää kuulua ehdotetun perustuslain 10 §:n alaan siltä osin kuin tiedustelumenetelmällä puututaan luottamuksellisen viestinnän salaisuuden suojaan. Koska rajoitusperusteista (ml. sotilaallinen toiminta) ehdotetaan säädettäväksi perustuslaissa, sotilastiedustelulain 4 §:n 1 kohdan ”sotilaallinen toiminta” tulisi korvata muulla käsitteellä. Tällainen viittaus olisi ongelmallinen myös siksi, että 4 kohdassa säädettäisiin joukkotuhoaseista ja 5 kohdassa sotatarvikkeiden kehittämisestä ja levittämisestä, joiden voi katsoa kuuluvan sotilaallisen toiminnan käsitteen alle.

Lakiehdotuksessa on viitattu sotilaallisen toiminnan käsitteeseen vain 4 §:n 1 kohdassa. Joissakin säännöksissä viitataan sotilaalliseen maanpuolustukseen (86 §:n 4 momentti) ja maanpuolustukseen (75 §, 86 §:n 4 momentti ja 127 §:n 3 momentti). Kansallisen turvallisuuden käsitettä on käytetty 18 §:n 1 momentissa, 75 §:ssä, 86 §:n 4 momentissa, 119 §:n 1 momentissa ja 127 §:n 3 momentissa. Kansallisen turvallisuuden käsitettä on käytetty lakiehdotuksessa yhtäältä sisällöllisessä merkityksessä, itsenäisenä toimivaltaperusteena, ja toisaalta 4 §:ään palautuvana toimivaltaperusteena (esim. 127 §). On kysyttävä, voitaisiinko tällaisissa säännöksissä vain viitata 4 §:ään. Sotilastiedustelulaissa tarkoitettujen tiedustelutoimivaltuuksien käytön on aina palauduttava 4 §:ään. Lakiehdotus on tässä suhteessa käytävä vielä huolellisesti läpi.

Sotilastiedustelulain 4 §:n luetelmakohtissa tulee esittää mahdollisimman täsmällisesti ja yhdenmukaisesti kukin tiedonhankinnan kohteena oleva uhka mahdollisine kynnyksineen. Jatkovalmistelussa olisi pykälän 2 kohdan osalta syytä avata sitä, miten ulkomainen tiedustelutoiminta, jota perustelujen mukaan useimmat valtiot tosiasiallisesti tiettyyn rajaan saakka sietävät, kytkeytyy sotilaalliseen toimintaan tai kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan. Pykälän 3 kohdassa käytetty ilmaus ”valtio- ja yhteiskuntajärjestystä uhkaava toiminta” tulisi muotoilla uudelleen nykyaikaisempaa käsitteiden käyttöä vastaavaksi. Sen sijasta tulisi viitata esimerkiksi yhteiskunnan perustoimintoihin ja demokraattisen yhteiskunnan instituutioihin kohdistuviin uhkiin. Kun kohdassa 6 viitataan ”valtioon tai yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuviin uhkiin”, jäisi 3 kohtaan viittaus demokraattisen yhteiskunnan instituutioihin kohdistuviin uhkiin. Käsite ”valtiojärjestys” olisi joka tapauksessa syytä poistaa 3 kohdasta.

Pykälän 7 kohdasta uhkan perustana olevan vahingon vakavuutta olisi syytä korostaa. Lisäksi viittaus valtion suunnitelmaan olisi asianmukaista poistaa. Näin ollen säännöksen voisi muotoilla esimerkiksi seuraavasti: ”vieraan valtion toiminnasta, joka voi aiheuttaa vakavaa vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai muille elintärkeille eduille”. Samalla on kuitenkin todettava, että ilmausta ”muille (elin)tärkeille eduille” voidaan pitää väljänä. Myös 8 kohdassa mainittu uhka tulisi kytkeä Suomeen turvallisuuden kannalta merkitykselliseen kriisitilanteeseen. Jatkovalmistelussa tulisi 9 kohdan samoin kuin muidenkin pykälässä säädettäväksi ehdotettujen uhkatyyppien osalta pohtia tarvetta erityisten kynnyksen kirjaamiseen (esim. ”vakava uhka”). Huomiota tulisi kiinnittää myös tällaisten kynnyksilmaisujen yhdenmukaisuuteen.

Uhkaluettelon jatkovalmistelussa on vielä syytä huolella tarkastella sitä, mikä on eri uhkatyyppien välinen suhde. Tätä suhdetta tulisi avata myös säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa, ja sen tulisi tarpeen mukaan heijastua luetelmakohtien esittämisjärjestyksessä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi mainita sekin, että kohdat eivät välttämättä ole toisiaan poissulkevia ja että ne voivat tulla kyseeseen yhtä aikaa (esimerkiksi kohdassa 3 mainittu valtio- ja yhteiskuntajärjestystä uhkaava toiminta ja kohdassa 6 esitetyt valtioon tai yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat vakavat uhkat). Lisäksi yksityiskohtaisissa perusteluissa on tuotava esille uhkaluettelon tyhjentävä luonne.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että 4 §:ssä käytetty terminologia vaihtelee: Kohdassa 6 käytetään ilmausta ”vakava uhka” ja kohdassa 8 ”uhkaava” sekä kohdissa 9 ja 10 ”uhka”. Samoin pykälässä käytetään sekä toiminnon että toiminnan käsitteitä. Jatkovalmistelussa tulisi pohtia sitä, onko tällainen käsitteellinen variaatio perusteltua, ja tarpeen mukaan korjata uhkaluetteloa ja perustelutekstejä tältä osin.

4.5 Määritelmät (9 §)

Sotilastiedustelulain käsitelmäritelmiä koskevassa 9 §:ssä on ehdotettu säädettäväksi muun muassa kytkennän suorittajan, tiedonsiirtäjän ja tietoliikenteen teknisten tietojen käsitteiden määritelmistä. Kytkenän suorittajan ja tietoliikenteen teknisten tietojen käsitteitä käytetään varsinaisesti vasta 5 luvussa ja tiedonsiirtäjää koskeva sääntely on puolestaan 9 luvussa. Luvussa 5 on puolestaan määritelty ”tietoliikennetiedustelu” (65 §). Jatkovalmistelussa tulisi pohtia, onko syytä säätää kytkennän suorittajan, tiedonsiirtäjän ja tietoliikenteen teknisten tietojen käsitteiden määritelmistä 9 §:ssä tai siirtää ne osaksi asianomaisia lukuja tai pitäisikö myös tietoliikennetiedustelun määritelmä siirtää 9 §:ään. Samoin voidaan pohtia, pitäisikö 13 §:ssä esitetty tiedustelutehtävän määritelmä siirtää 9 §:ään.

Sotilastiedustelulain 9 §:n 5 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”Sotilastiedustelussa käytetään myös muita tiedustelumenetelmiksi luettavia tiedonhankintakeinoja, kuten avointen lähteiden tiedustelu, kuvaustiedustelu ja geotiedustelu, joista ei ole tarpeen säätää erikseen.” Siviilitiedustelua koskevassa ehdotuksessa uudeksi poliisilain 5 a luvuksi käytetään 1 §:n 1 momentissa ilmaisua ”muu tietojen hankkiminen” ilmeisesti viittaamaan avointen lähteiden tiedusteluun. Onkin syytä kysyä, pitäisi myös sotilastiedustelulaissa tuoda esille tällainen muiden tiedustelumenetelmien olemassaolo. Joka tapauksessa tiedustelutoimintaa koskevien lakien tulisi olla tältä osin yhdenmukaisia.

Pykälän 7 kohdassa määritellyn tunnistamistiedon ja 10 kohdassa määritellyn yhteisötilaajan osalta viitataan tietoyhteiskuntakaareissa (917/2014) esitettyihin määritelmiin, kun puolestaan 3 kohdassa vastaavaa viittausta ei ole, vaikka yksityiskohtaisten perustelujen mukaan määritelmä vastaisi tietoyhteiskuntakaaren 3 §:n 27 kohtaa.

4.6 Tiedustelumenetelmien käytön edellytykset (10 §)

Sotilastiedustelulain 10 §:n 1 momenttiin ehdotetaan muotoilua ”voidaan olettaa saatavan”. Ilmaus palautuu poliisilain ja pakkokeinolain säännöksiin. Tiedustelutoiminnassa se on kuitenkin erilaisessa sääntely-yhteydessä kuin rikosperusteisissa toimivaltuuksissa. Tästä syystä saattaisi olla asianmukaista, ettei tätä ilmausta käytettäisi tiedustelumenetelmien käytön edellytyksiä koskevassa säännöksessä. Säännöstekstin saattaminen esimerkiksi ”on perusteltua olettaa saatavan” -muotoon voisi olla omiaan asettamaan nyt ehdotettua vahvemman perusteluvaihtoehdon tiedustelumenetelmien käytölle. Joka tapauksessa mainitun ilmaisutavan käyttäminen tiedustelumenetelmien sääntelyn yhteydessä olisi perusteltava.

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan esille yleisten periaatteiden korostunut merkitys tiedustelumenetelmien käytössä (s. 195–196), mutta erikseen ei mainita syrjimättömyyden periaatetta.

Sotilastiedustelulain 10 §:ssä tai muuallakaan lakiehdotuksessa ei säädettäisi kaikkia tiedustelumenetelmiä koskevasta käytön rajoituksesta, jonka mukaan tiedustelumenetelmää ei saa kohdistaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan. Tällainen rajausta on kuitenkin otettu mukaan toimivaltuuskohtaisten pykälien osaksi (esim. 19 §:n 4 momentti). Sääntelytapa poikkeaa ehdotettavasta siviilitiedustelulainsäädännöstä, jossa olisi yleinen kaikkia tiedustelumenetelmiä koskeva käytön rajausta (ks. poliisilain 5 a luvun 2 §:n 3 momentti). Sotilastiedustelulaissa omaksuttua sääntelymallia voidaan sinänsä pitää hyväksyttävänä. Kuitenkin vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan kohdistuvan rajoituksen säännösmuotoilu on paikoin epäonnistuneita (esim. käänteinen muotoilu 23 §:n 2 momentissa).

4.7 Sotilastiedusteluviranomaiset (12 §)

Lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin mukaan ”Sotilastiedusteluviranomaisia ovat pääesikunta ja Puolustusvoimien tiedustelulaitos, jotka voivat hankkia tietoa tiedustelutehtävän suorittamiseksi siten kuin jäljempänä säädetään.” Kun jo lakiehdotuksen 1 luvussa on säädetty tiedustelutoiminnan tarkoituksesta, kohteista ja edellytyksistä, voidaan ilmausta ”siten kuin jäljempänä säädetään” pitää ongelmallisena.

4.8 Tiedustelutehtävä (13 §)

Lakiehdotuksen 13 §:ssä määriteltävä tiedustelutehtävän käsite esiintyy jo 12 §:ssä. Määritelmän paikka lakiehdotuksessa tulisi siten pohtia; se voisi sijoittua myös 9 §:ään.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa esitettyjä viittauksia tiedustelutoiminnan pitkäkestoisuuteen voidaan pitää jossakin määrin ongelmallisina (s. 199). On tärkeää, että viittausta pitkäaikaisuuteen täsmennetään maininnalla siitä, että pääsääntöisesti eri tiedustelumenetelmien kohdalla säädettäisiin erikseen päätöksen voimassaoloajasta.

4.9 Tarkkailu ja suunnitelmallinen tarkkailu (19 §)

Tarkkailun määritelmästä säädettäisiin sotilastiedustelulain 19 §:n 1 momentissa toisin kuin poliisilain 5 luvun 13 §:n 1 momentissa. Poliisilaissa olevan määritelmän mukaan tarkkailu ei kohdistu esineeseen, aineeseen, omaisuuteen, tilaan tai alueeseen. Tällä eroavaisuudella ei sinällään ole suurta käytännön merkitystä, koska tarkkailu ei ole itsenäinen tiedonhankintakeino. Epäselväksi kuitenkin jää, mihin laajenuksella pyritään.

Pykälän 2 momentissa käytetään suunnitelmallisen tarkkailun määritelmässä ilmausta ”voidaan perustellusti olettaa”, kun puolestaan 10 §:ssä on ilmaustapa ”voidaan olettaa saatavan”. 3 momentissa puolestaan käytetään muotoa ”voidaan olettaa olevan”. Suunnitelmallista tarkkailua koskevassa poliisilain 5 luvun 13 §:n 2 momentissa käytetään ”voidaan perustellusti olettaa” -kriteeriä. Näitä valintoja ei ole perusteltu. Sama seikka esiintyy myös eräissä muissa pykälissä (esim. 29 §:n 2 momentissa) verrattuna poliisilain 5 luvun vastaavaan sääntelyyn. Jatkovalmistelussa lakiehdotus olisi syytä käydä tältä osin kauttaaltaan läpi ja laatia valinnoista tarvittavat perustelut.

Pykälän 3 momentissa todetaan, että tarkkailua ja suunnitelmallista tarkkailua ei saa kohdistaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan. Poliisilain 5 luvun 13 §:n 4 momentin mukaisesti ”Teknistä laitetta ei saa käyttää rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitettuun kotirauhan suojaamaan paikkaan kohdistuvassa tarkkailussa tai suunnitelmallisessa tarkkailussa.” Vastaavaa säännöstä ei ole otettu sotilastiedustelulakiin. Tätä valintaa ei perustella.

4.10 Laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen ja poisottaminen (31 §)

Pykälää olisi perusteltua täydentää siten, että tiedustelumenetelmän käyttöä koskevassa tuomioistuinvuossa tulisi erikseen päättää kyseessä olevan laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamisesta. Lisäksi pykälään tulisi lisätä säännös kotirauhan suojaan liittyvästä rajauksesta.

4.11 Tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta (33 §)

Lakiehdotuksen 33 §:n 2 momentista tulisi poistaa pilkku sanojen ”selvittämiseksi” ja ”telepäätelaitteeseen” väliltä, mikäli säännökselle halutaan antaa samanlainen sisältö kuin poliisilain 5 luvun 6 §:n 2 momentille.

4.12 Televalvonta ja televalvonnasta päättäminen (35 ja 36 §)

Sotilastiedustelua koskevan lakiehdotuksen 35 §:n 1 momentissa todetaan televalvonnan tarkoittavan välitystietojen hankkimista viestistä. Lisäksi säännöksessä määriteltäisiin välitystiedon käsite. Muualla lakiehdotuksessa ei käytetä tätä käsitettä. Poliisilain 5 luvun 8 §:n 1 momentissa televalvonnan määritelmä kytketään tunnistamistietojen käsitteeseen. Sotilastiedustelulain useissa muissa säännöksissä viitattaisiin tunnistamistietoihin (29 §:n 2 momentti, 32 §:n 1 momentti, 33 §:n 1 momentti, 55 § ja 102 §:n 2 momentti), ja tämä käsite myös määriteltäisiin 9 §:ssä. Sotilastiedustelulain 35 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa käytetään sekä välitystiedon että tunnistamistiedon käsitettä. Lakiehdotuksessa lienee tarkoituksenmukaista viitata ”tunnistamistietoihin”. Lisäksi jatkovalmistelussa on syytä ottaa huomioon, mitä oikeusministeriö on edellä todennut määritelmistä lakiehdotuksen 9 §:n kohdalla.

Televalvonnan sääntely 35 §:n 3 momentissa poikkeaisi siviilitiedustelua koskevasta lakiehdotuksesta. Poliisilain 5 a luvun 2 §:n 2 momentin mukaan televalvonnalta ei edellytettäisi erittäin tärkeää merkitystä tietojen saamisen kannalta. Sääntelyn yhteensovittamista on jatkovalmistelussa harkittava.

Televalvonnasta päättämistä koskeva 36 §:n 2 momentti vaikuttaa olevan sisällöltään puutteellinen ja sen takia epäselvä ("tietojen hankkimiseksi tiedustelutehtävän kannalta henkilön suostumuksella").

4.13 Peitetoiminta ja valeosto (40–42 ja 48 §)

Sotilastiedustelulain 40 §:n 1 momentin peitetoiminnan määritelmää olisi aiheellista täydentää niin, että määritelmä kattaa myös henkilöryhmän toiminnan ("tiettyyn henkilöön tai hänen toimintaansa taikka henkilöryhmään tai sen toimintaan"). Tällöin määritelmä olisi johdonmukainen poliisilain 5 luvun 28 §:n 1 momentissa olevan ja siviilitiedustelussa sovellettavaksi sitä koskevan ehdotuksen mukaan tulevan peitetoiminnan määritelmän kanssa. Edellytyksenä määritelmän täydentämiselle edellä ehdotetulla tavalla on kuitenkin se, että myös sotilastiedustelun puolella näin laajalle kohdepiirille on löydettävissä asialliset perustelut.

Peitetoimintaa käytettäisiin 40 §:n 1 momentissa olevan määritelmän mukaisesti henkilökohtaisessa yhteydenpidossa kohdehenkilön tai kohdehenkilöiden kanssa. Kysymys on soluttautumisesta, jossa tiedonhankinnan edellyttämän luottamuksen hankkimiseksi tai tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi käytetään vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä tietoja tai rekisterimerkintöjä taikka valmistetaan tai käytetään vääriä asiakirjoja. Soluttautumisella ymmärretään puhekielessä henkilön liittymistä organisaatioon tai muuhun ryhmään tarkoituksena hankkia tietoja sisältä päin tai vaikuttaa ryhmän toimintaan (HE 224/2010 vp, s. 115/II ja siinä viitattu HE 34/1999 vp).

Peitetoiminnassa sitä suorittava virkamies saattaa joutua tilanteisiin, joissa hänen menettelynsä täyttää rikoksen tunnusmerkistön ja joissa menettelystä seuraisi ilman erityissäännöksiä rikosoikeudellinen vastuu. Poliisilain 5 luvun 29 §:n 1 momentin mukaan lähtökohtana on, että peitetoimintaa suorittava poliisimies ei saa tehdä rikosta eikä aloitetta rikoksen tekemiseen. Mainitun pykälän 2 momentin ja 5 luvun 30 §:n mukaan peitetoimintaa suorittava poliisimies on kuitenkin tietyin edellytyksin rangaistusvastuusta vapaa, jos hän peitetoiminnassa tekee rikesakkorikkomuksen tai osallistuu järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan.

Myös peitetoimintaa tiedustelutoiminnassa harjoitettaessa saatetaan joutua tilanteisiin, joissa on rikoksen tekemisen mahdollisuus tai joissa peitetoimintaa suorittava joutuu menettelemään rikoksen tunnusmerkistön toteuttavalla tavalla saadakseen tietoa kansallista turvallisuutta vakavasti

uhkaavasta toiminnasta. Tällainen tilanne voi tulla erityisesti vastaan silloin, kun tiedustelun kohteena olevassa toiminnassa on kysymys terrorismista tai kansainvälisestä järjestäytyneestä rikollisuudesta (5 a luvun 3 §:n 1 ja 10 kohta). Näissä tilanteissa tulisi johdonmukaisuussyistä soveltaa poliisilain 5 luvun 29 ja 30 §:n säännöksiä, joista vastaavat on aihetta sisällyttää sotilastiedustelua koskeviin säännöksiin tai joihin on vähintäänkin sääntelyssä viitattava.

Sääntelyn täydentämistä poliisilain 5 luvun 29 ja 30 §:ää vastaavilla säännöksillä ei voida kuitenkaan pitää riittävänä, kun otetaan huomioon peitetoiminnan suorittaminen soluttautumalla ja tiedustelutoiminnan erityispiirteet. Maanpetosrikoksia koskevassa rikoslain 12 luvussa säädetään rangaistavaksi rikoksia, joiden tunnusmerkistön peitetoiminnan mukainen yhteydenpito saattaa täyttää. Näin ei useassa tapauksessa ole, koska peitetoimintaa suorittavalla virkamiehellä ei ole luvun rangaistussäännöksessä edellytettyä tarkoitusta tai koska hänen teollaan ei aiheuteta rangaistussäännöksessä tarkoitettua seurausta. Toisaalta esimerkiksi maanpetosta koskeva rikoslain 12 luvun 3 § soveltuu muun ohessa tilanteisiin, joissa Suomen kansalainen tietyissä uhkatilanteissa eli Suomea koskevan sodan, aseellisen selkkauksen tai miehityksen välittömästi uhatessa ryhtyy yhteistoimintaan vihollisen kanssa. Luvattomana tiedustelutoimintana (rikoslain 12 luvun 9 §) on puolestaan rangaistavaa esimerkiksi se, että tekijä vierasta valtiota vahingoittaakseen hankkii tietoja vieraan valtion maanpuolustuksesta, turvallisuudesta tai niihin välittömästi vaikuttavista seikoista ja siten aiheuttaa vahinkoa tai vaaraa Suomen ulkomaansuhteille. Rikoslain 12 luvun 11 §:ssä on lisäksi maanpetoksellista yhteydenpitoa koskeva rangaistussäännös, joka kattaa yhteydenpitoon ryhtymisen vieraan valtion tai sen asiamiehen kanssa luvussa tarkoitettun rikoksen tekemistä varten.

Oikeuskäytännön varaan ei voida jättää sitä, miten tiedustelutoiminnassa käytettävä peitetoiminta suhtautuu rikoslain 12 luvun säännöksiin. Toisaalta on huomattava, että rikoslain 12 luvussa kaikkien maanpetosrikosten tekotapoja ei ole sidottu pelkästään peitetoiminnalle ominaiseen kanssakäymiseen toisen henkilön tai henkilöryhmän kanssa. Rikoslain 12 luvun 5 §:n mukaista vakoilua voidaan toteuttaa myös teknisillä tiedonhankintakeinoilla. Myös tietoliikennetiedustelua koskevan lain mukainen toiminta voi kohdistua vieraan valtion tietoliikenteeseen. Tämän vuoksi rajanvetoa ei tule tehdä pelkästään peitetoimintaan, vaan yleisemmin tiedustelutoimintaan. Koska vastaavat tiedonhankintakeinot tulisivat käyttöön myös sisäministeriön työryhmän mietinnön perusteella, vastaavat näkökohdat koskevat myös siviilitiedustelua.

Selvyyden vuoksi rajanveto rikoslain 12 luvussa rangaistavaksi säädettyjen tekojen ja tiedustelumenetelmien käyttämisen välillä on syytä tehdä lisäämällä mainitun luvun loppuun rajanvetoa koskeva säännös. Sen sisältö voidaan muotoilla vaihtoehtoisilla tavoilla, esimerkiksi "Siviilitiedustelusta ja sotilastiedustelusta säädetään erikseen lailla" tai "Tässä luvussa tarkoitettuna rikoksena ei pidetä poliisilain (872/2011) 5 a luvun, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain (/) tai sotilastiedustelusta annetun lain (/) mukaista tiedustelumenetelmien käyttämistä". Säännöksen merkitys olisi siinä, että toimiessaan tiedustelulainsäädännön mukaisesti menetelmää käyttävä virkamies ja tiedustelun kohteena oleva henkilö eivät syyllisty rikoslain 12 luvussa tarkoitettuun tekoon. Koska tarve rikoslain 12 luvun muuttamiseen liittyy sekä sotilas- että siviilitiedusteluun, niitä koskevien hankkeiden jatkossa tapahtuvassa yhteensovittamisessa on ratkaistava se, kumpaa hanketta koskevaan hallituksen esitykseen täsmentävä säännös otetaan.

Lakiehdotuksen 41 §:n (Peitetoimintaa koskeva esitys ja suunnitelma) yksityiskohtaiset perustelut kohdistuvat vain sen 1 momenttiin, jonka sisältö tyydytään vain toistamaan perusteluissa.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että vuonna 2010 antamissaan lausunnoissa pakkokeinolain ja poliisilain muutosehdotuksista perustuslakivaliokunta on esittänyt harkittavaksi, että peitetoimintaa ja valeostoa koskeva ratkaisutoimivalta osoitettaisiin tuomioistuimille (PeVL 66/2010 vp, s. 9; PeVL 67/2010 vp, s. 5).

4.14 Tietolähteen turvaaminen (46 §)

Tietolähteen turvaamista koskevan 46 §:n 2 momentissa säädettäisiin siitä, että tietolähteen turvaamisen edellytyksenä olisi lisäksi, että tietolähde on henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan arvioitu tähän soveltuvaksi. Vastaavaa säännöstä ei ole siviilitiedustelumietinnössä (poliisilain 5 a luvun 23 §). Henkilökohtaisella soveltuvuudella on merkitystä siinä vaiheessa, kun arvioidaan, onko henkilö ylipäänsä soveltuva tietolähteenä käytettäväksi. Tästä säädettäisiin 43 §:n 2 momentissa, jonka mukaan tietolähteenä käytettävän tulisi olla tarkoitukseen henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan soveltuva. Tietolähteen turvaamisen kannalta olennaista on se, onko siihen tarvetta. Tästä edellytyksestä puolestaan säädettäisiin 46 §:n 1 momentissa. Nyt kysymyksessä olevan säännöksen perusteluissa kiinnitetään huomiota tietolähteen haluan tulla turvatuksi, mikä ei ole merkityksetön näkökohta, mutta ei välttämättä välity säännöksen sanamuodosta. Joka tapauksessa jatkovalmistelussa on aihetta kiinnittää tältäkin osin huomiota siihen, että sääntely on siviili- ja sotilastiedustelussa yhdenmukaista. Tältäkin osin erilaisen sääntelyn käyttämiseen ei näytä olevan selvää syytä.

4.15 Paikkatiedustelu (51 §)

Paikkatiedustelua koskevassa 51 §:ssä toimenpiteen kohteena olevaa paikkaa rajattaisiin pykälän 2 momentissa sillä perusteella, voidaanko tiedustelun kohteeksi paikassa olettaa joutuvan tiettyjä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 23 ja 24 §:ssä tarkoitettuja tietoja. Pykälän 3 momentin mukaan sotilastiedusteluviranomaiselle voitaisiin vakituiseen asumiseen käytettävän tilan ulkopuolella antaa lupa paikkatiedusteluun, jos sillä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi tiedustelutehtävän kannalta. Pykälän perusteluissa todetaan, että pykälän 1 momentissa tarkoitettu paikka vastaisi pakkokeinolain 8 luvun 1 §:n 4 momentissa tarkoitettua paikkaa, mikä kävisi ilmi pykälän 2 momentissa olevasta rajauksesta (mietinnön s. 238).

Poliisilain 5 a luvun 24 §:ssä paikkatiedustelu määritettäisiin nimenomaisesti niin, että sillä tarkoitetaan pakkokeinolain 8 luvun 1 §:n 4 momentissa tarkoitettua paikassa toimitettavaa tiedustelua. Pakkokeinolaissa määritetään paikanetsintä, jolla tarkoitetaan etsintää, joka toimitetaan

muussa kuin 2 tai 3 momentissa tarkoitetussa paikassa taikka jonka kohteena on kulkuneuvo. Viitattujen momenttien kautta paikanetsintä siis toimitetaan muussa paikassa kuin yleisen kotietsinnän tai erityisen kotietsinnän kohteena olevassa paikassa. Pakkokeinolain 8 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan yleisellä kotietsinnällä tarkoitetaan rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitetussa kotirauhan suojaamassa paikassa toimitettavaa etsintää. Saman pykälän 3 momentin mukaan erityisellä kotietsinnällä tarkoitetaan etsintää sellaisessa tilassa, jossa etsinnän kohteeksi on syytä olettaa joutuvan tietoa, josta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 10–14, 16, 20 tai 21 §:n mukaan on velvollisuus tai oikeus kieltäytyä todistamasta ja johon ei tämän lain 7 luvun 3 §:n nojalla saa kohdistaa takavarikkoa tai asiakirjan jäljentämistä.

Todettu huomioon ottaen 51 §:n sisältö ei puolla sitä, että paikkatiedustelun kohteena oleva paikka vastaisi pakkokeinolain 8 luvun 1 §:n 4 momentin mukaista paikkaa eli muuta kuin yleisen tai erityisen kotietsinnän kohteena olevaa paikkaa. Pykälän 3 momentissa viitattu vakituiseen asumiseen käytettävä tila ei tarkoita samaa kuin pakkokeinolain 8 luvun 1 §:n 2 momentissa mainittu kotirauhan suojaama paikka, vaan viimeksi mainittu käsite on laajempi. Näin ollen 3 momentti mahdollistaisi paikkatiedustelun suorittamisen sellaisissa kotirauhan suojaamissa paikoissa, jotka eivät ole vakituiseen asumiseen käytettyjä tiloja (esimerkiksi yksityisten henkilöiden piha-alueet ja varastorakennukset ja satunnaiseen asumiseen käytetyt tilat). Pykälän 2 momentti ei sisällöltään vastaa sitä sääntelyä, jota erityisestä kotietsinnästä on pakkokeinolain 8 luvun 1 §:n 3 momentissa.

4.16 Jäljentäminen ja lähetyksen jäljentäminen (53–59 §)

Jäljentäminen tapahtuisi sotilastiedustelulain 53 §:n mukaan teknistä laitetta käyttämällä. Perustelujen mukaan (s. 241) tiedonhankinta ei ole luontevaa, jos virkamies joutuisi muistinvaraisesti kirjaamaan esimerkiksi paikkatiedustelussa tiedustelutehtävän kannalta merkityksellisten asiakirjojen sisällön paikkatiedustelun jälkeen. Vastaavaa teknisen laitteen käyttöön kytkettyä jäljentämistapaa koskevaa rajausta ei ole siviilitiedustelulakityöryhmän ehdotuksessa. Poliisilain 5 a luvun 26 §:n perustelujen mukaan (s. 208) muistiinpanojen kirjoittaminen tietokoneen auki jääneeltä näytöltä voitaisiin vielä tehdä jäljentämistoimivaltuutta käyttäen. On varmaankin pääsääntöisesti niin, että muistinvaraisten seikkojen kirjaaminen paikkatiedustelun jälkeen, erityisesti pidemmän ajan kuluttua, ei ole hyödyllistä. Tilanne voi kuitenkin olla toinen siviilitiedustelulakityöryhmän mietinnössä kuvatussa tilanteessa. Asiaa saattaa olla syytä vielä harkita ottaen huomioon se, että toimivaltuudet on tarpeen rajata niin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, että niitä koskevista säännöksistä selkeästi ilmenevät soveltamisalaan kuuluvat tapaukset. Jäljentämistä koskevaa 53 §:ää on myös tarkasteltava lähetyksen jäljentämistä koskevaa 56 §:ää vasten. Viimeksi mainitussa, muun ohessa kirjeen jäljentämistä koskevassa pykälässä ei mainittaisi sitä, että jäljentämisen on tapahduttava teknistä laitetta käyttäen. Vaikuttaa jossakin määrin epä johdonmukaiselta, että asiakirjaan kohdistuvan jäljentämisen osalta toisessa säännöksessä edellytettäisiin teknisen laitteen käyttämistä ja toisessa ei. Mitään perusteltua syytä tällaiselle erolle ei vaikuta olevan eikä sellaista myöskään esitetä.

Lakiehdotuksen 55 §:n (Telekuunteluun, televalvontaan ja tukiasematietoihin liittyvät jäljentämiskiellot) yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 242) viitataan 2 momenttiin, vaikka itse lakiehdotuksessa tällaista momenttia ei ole mukana.

Lakiehdotuksen 58 §:n mukaan jäljentämisestä päättäisi tiedustelumenetelmän käyttöön perehtynyt sotilaslakimies tai muu virkamies. Vastaavanlainen ratkaisu on omaksuttu poliisilain 5 a luvun 31 §:ään. Ehdotettu jäljentämisen sääntely palautuu pakkokeinolain (806/2011) 7 lukuun. Jäljentämisessä on kyse luottamuksellisen viestin ydinalueeseen ulottuvasta puuttumisesta. Muiden luottamuksellisen viestin suojan kannalta merkittävien tiedustelumenetelmien osalta päätöksen tekee tuomioistuin. Oikeusministeriön mielestä on aiheellista kysyä, onko tällainen poikkeama päätöksentekotasossa perusteltu ja onko ylipäänsä asianmukaista ottaa jo olemassa olevien tiedonhankintakeinojen sääntelymalli pitkälle menevien uusien toimivaltuuksien lähtökohdaksi. Yksityiskohtaisissa perusteluissa pitäisi tehdä sääntely- ja päätöksentekomallista selkeä, kattava ja perusteltu selostus.

Huomionarvoista on myös se, että jäljentämisen kirjaamisvelvollisuudesta ehdotetaan säädettäväksi erikseen sotilastiedustelulain 59 §:ssä samaan tapaan kuin poliisilain 5 a luvun 32 §:ssä. Muista sotilastiedustelun menetelmistä ei ole ehdotettu tällaista erillistä säännöstä, vaan niiden käytön kirjaamisvelvoite palautuu 130 §:ksi ehdotettuun yleiseen säännökseen pöytäkirjanpitovelvollisuudesta. Näiden säännösten perusteluja tulisi jatkossa kehittää siten, että toisiinsa liittyvien säännösten välinen suhde ja valitun sääntelytavan tarpeellisuus ja tarkoituksenmukaisuus kävisivät selkeästi ilmi.

4.17 Valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvasta tiedustelusta päättäminen (69 §)

Sotilastiedustelulain 69 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa 3 momentin 4–6 kohtien perustelut ovat menneet sekaisin. Lisäksi perusteluissa viitataan 7 kohtaan, vaikka lakiehdotuksessa ei ole tällaista luettelukohtaa.

4.18 Tietojen hävittäminen (74 §)

Lakiehdotuksen 74 §:stä ei ilmene, kuka on velvollinen hävittämään tiedot. Asiaa ei myöskään selvennetä säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa. Sen sijaan tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa ehdotetun lain 15 §:n 3 momentin mukaan ”Tietojen hävittämisestä vastaa tietoliikennetiedustelun tekninen toteuttaja tai, jos se on ehtinyt toimittaa tiedot toimeksiantajalle, toimeksiantaja.” Vaikuttaisi tarpeelliselta ottaa tällainen säännös myös sotilastiedustelulakiin.

4.19 Ilmoitus rikosepäilystä (76 §)

Ilmoitusta rikosepäilystä koskevan sotilastiedustelulain 76 §:n 2 momentin sisältö poikkeaa vastaavasta siviilitiedustelulakityöryhmän ehdottamasta säännöksestä siinä, että ensiksi mainitusta puuttuu tietojen luovutusoikeutta koskeva kohta. Poliisilain 5 a luvun 43 §:n 2 momentissa säädettäisiin seuraavasti: ”ja luovuttaa sitä koskevat tiedustelumenetelmän käytöllä saadut tarpeelliset tiedot esitutkintaviranomaiselle”. Tietojen luovutusoikeudesta säätämistä voidaan pitää tietojen luonteen sekä sääntelyn kattavuuden ja selkeyden kannalta tärkeänä. Tietojen luovuttamisoikeuden sääntelemättä jättäminen olisi epä johdonmukaista senkin vuoksi, että tietojen luovuttamisesta säätäminen kuuluu osana 1 momenttiin, vaikka sääntelyn sanamuoto on siinä jonkin verran erilainen.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan käytettäväksi ilmausta ”tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtynyt”, jota ei ole täsmennetty yksityiskohtaisissa perusteluissa. Sama toistuu myös useiden muiden säännösten kohdalla (ainakin 81.2 §, 82.1 §, 89.1 § ja 129.1 §). Ilmauksen merkityssisältöä on sen sijaan avattu 20 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Lisäksi on huomattava, että siviilitiedustelua koskevassa poliisilain 5 a luvussa käytettäisiin ilmausta ”tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt”. Vaaditun perehtyneisyyden merkityssisältö tulisi avata kunkin sitä käytettävän säännöksen perusteluissa. Niiltä osin kuin perehtyneisyyden merkityssisältö on säännöksissä sama, perustelutekstien väliset viittaukset ovat riittäviä.

4.20 Ilmoitus esitutkinnan tai rikostorjunnan aloittamisesta (78 §)

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 78 § on sisällöltään laajempi kuin tiedon luovuttamista rikostutkintaan koskeva poliisilain 5 a luvun 43 §:n 4 momentti. Sotilastiedusteluviranomaiselle olisi ilmoitettava esitutkintatoimenpiteen käyttämiseen ryhtymisestä tai rikoksen estämiseen tähtäävän toimenpiteen käynnistämisestä, joista puolestaan ei tarvitsisi ilmoittaa suojelupoliisille. Mietinnöstä ei ilmene, onko tältä osin epäyhtenäinen sääntely tietoinen ratkaisu.

4.21 Sotilastiedustelun suojaaminen (80 §)

Sotilastiedustelulain 80 §:n mukaan ”Sotilastiedusteluviranomainen saa käyttää vääriä, harhauttavia tai peiteltäviä tietoja, tehdä ja käyttää vääriä, harhauttavia tai peiteltäviä rekisterimerkintöjä sekä valmistaa ja käyttää vääriä asiakirjoja, kun se on tarpeen sotilastiedustelun paljastumisen estämiseksi.” Vastaava säännös on poliisilain 5 a luvun 35 §:n 2 momentissa. Viittausta sotilastiedustelun suojaamistarpeesta voidaan lähtökohtaisesti pitää väljänä, mutta toisaalta on otettava huomioon se, että säännöksen malli on omaksuttu poliisilain 5 luvun 46 §:n 2 momentissa säädetyistä salaisen tiedonhankinnan suojaamisesta. Näiden säännösten välisenä keskeisenä eroavuutena on se, että poliisilain 5 luvussa tiedonhankinnan suojaaminen kytketään välttämättömyyteen, kun taas sotilastiedustelulaissa viitattaisiin tarpeellisuuteen. Perusteluissa tulisi tehdä selkoa siitä, mikä on tämän eroavuuden merkitys.

4.22 Tiedustelutehtävään liittymättömän tiedon käyttäminen (84 §)

Sotilastiedustelulain 84 §:ssä säädettäisiin tiedustelutehtävään liittymättömän tiedon käyttämisestä. Sitä saisi käyttää käynnissä olevan tai tulevan tiedustelutehtävän suorittamisessa, jos tieto olisi saatu hankkia samalla tiedustelumenetelmällä kuin tiedustelutehtävään liittymättömän tietokin hankittiin. Tiedustelutehtävään liittymättömän tiedon käyttämisestä päättäisi tuomioistuin, jos sillä on toimivalta päättää siitä tiedonhankintakeinosta, jolla tieto on saatu.

Sääntely 84 §:ssä muistuttaisi poliisilain 5 luvun säännöksiä niin sanotun ylimääräisen tiedon käyttämisestä, jossa on kysymys käyttämisestä rikoksen selvittämiseen. Vastaavaa sääntelyä ei ole kuitenkaan otettu siviilitiedustelulakityöryhmän ehdottamaan poliisilain 5 a lukuun. Onkin aihetta epäillä, onko tiedustelutehtävään liittymättömän tiedon käyttämisestä aihetta säätää tässäkin tai ainakaan tällä tavalla. Epäselvää ensinnäkin on, mikä tarve tällaiseen sääntelyyn on nimenomaan sotilastiedustelun yhteydessä. Vaikuttaa myös siltä, että sääntelyn sitominen siihen, olisiko tieto saatu hankkia samalla tiedustelumenetelmällä, ei toimi tässä poliisilain 5 luvun tavoin. Poliisilain 5 luvussa tiedonhankintakeinojen käyttö on sidottu tiettyihin perusterikoksiin toisin kuin nyt ehdotettavassa sotilastiedustelua koskevassa sääntelyssä. Tämä näkökohta ilmenee myös ylimääräisen tiedon käyttöä koskevassa poliisilain 5 luvun 54 §:n 1 momentista. Sen mukaan ylimääräistä tietoa saa käyttää rikoksen selvittämisessä, jos tieto koskee sellaista rikosta, jonka estämisessä olisi saatu käyttää sitä tämän luvun mukaista tiedonhankintakeinoja, jolla tieto on saatu. Lisäksi 84 §:ssä luonnosteltu päätöksentekomalli on puutteellinen vaikkakin tuomioistuimen osallistumisen osalta oikeansuuntainen. Pykälä jättää avoimeksi päätöksentekijän niissä tilanteissa, joissa se ei olisi tuomioistuin.

4.23 Tiedonhankinnasta ilmoittaminen (86 §)

Tiedonhankinnasta ilmoittamista koskevan 86 §:n 1 momentin voisi muotoilla samaan tapaan kuin siviilitiedustelua koskevassa mietinnössä olevassa poliisilain 5 a luvun 46 §:n 1 momentissa: ”on viipymättä ilmoitettava tiedonhankinnan kohteena olleelle henkilölle kirjallisesti sen jälkeen, kun tiedonhankinnan tarkoitus on saavutettu.” Viimeksi mainitussa säännöksessä myös edellytetään, että kohteelle ilmoittamisesta on samalla annettava kirjallisesti tieto luvan myöntäneelle tuomioistuimelle. Ilmoittamista koskevan 86 §:n 5 momentissa niiden keinojen piiri, joista ei ole velvollisuutta ilmoittaa, on muotoiltu toisin kuin siviilitiedustelulakityöryhmän mietinnön mukaisen poliisilain 5 a luvun 46 §:n 5 momentissa. Yhdennukaiseen sääntelyyn on jatkovalmistelussa syytä kiinnittää huomiota. Jos poikkeamiseen on syytä, se on ainakin perusteltava.

4.24 Tiedustelumenetelmää koskeva ilmaisukielto (92 §)

Sotilastiedustelulain 92 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että ”Tiedustelutehtävän suorittamisessa avustanut sivullinen tai asevelvollisuuslain mukaisessa palveluksessa oleva ei saa ilmaista tietoonsa tullutta tietoa tai seikkaa tiedustelutehtävästä.” Poliisilain 5 a luvun 37 §:n 1 momentissa säädettäväksi ehdotettu ilmaisukielto siviilitiedustelussa edellyttäisi tärkeää kansalliseen turvallisuuteen liittyvää syytä. Poliisilain 5 luvussa ilmaisukielto on puolestaan kytketty rikoksen estämiseen tai paljastamiseen ja ilmaisukiellon määrääminen on säädetty pidättämiseen oikeutetun poliisimiehen oikeudeksi. Näin ollen sotilastiedustelulain 92 §:ssä säädettäisiin ilmaisukiellosta tavalla, joka poikkeaa siviilitiedustelulakityöryhmän ehdottaman poliisilain 5 a luvun 37 §:n mukaisesta sääntelystä. Siviilitiedustelua koskeva pykälä rakentuisi sille, että sivulliselle voidaan antaa tiedustelumenetelmää koskeva ilmaisukielto. Sotilastiedustelulain lähtökohtana puolestaan on, että sivullinen tai asevelvollisuuslain mukaisessa palveluksessa oleva ei saa ilmaista tiedustelutehtävää koskevaa tietoa tai seikkaa. Jatkovalmistelussa on vielä aihetta pohtia sitä, kumpi sääntelymalli on perustellumpi. Sotilastiedustelua koskevan mallin ongelma se, että ilmaisukiellon sitoma ei välttämättä tiedä kiellosta ilman, että siitä hänelle ilmoitetaan. Lisäksi voidaan kysyä, onko automaattiselle ilmaisukiellolle rakentuva järjestelmä perusteltu, vai pitäisikö kielto kuitenkin sitoa tapauskohtaiseen harkintaan ja tärkeään syyhyn.

4.25 Muutoksenhaku korvauspäätökseen (97 §)

Lakiehdotuksen 97 §:n yksityiskohtaisista perusteluista puuttuu viittaus 1 momenttiin ja hallintolakia koskevan sääntelyn avaaminen.

4.26 Teleyrityksen säilyttämien tietojen käyttäminen (99 §)

Sotilastiedustelulain 99 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on vain toistettu säännöksen sanamuoto. Perusteluissa ei tehdä arviota Data retention -direktiivin (2006/24/EY) kumoamiseen johtaneen ja sen jälkeen annetun relevantin EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön (Digital Rights Ireland, C-293/12, C-594/12, ja Tele2 Sverige, C-203/15, C-698/15) merkityksestä tällaisen kansallisen säännöksen kannalta. Vaikka EU:n toimivalta ei lähtökohtaisesti ulotu kansallisen turvallisuuden piiriin, EU-oikeuden soveltamisalan rajautuminen kansallisen turvallisuuden perusteella ei ole aina ollut käytännössä yksiselitteistä. EU-tuomioistuin on määritellyt useita aineellisia ja menettelyllisiä edellytyksiä, jotka tulisi ottaa huomioon tietojen käytöstä annettavassa kansallisessa lainsäädännössä. EU-tuomioistuimen tähänastisessa oikeuskäytännössä tietojen käyttö on rajattu vakavan rikollisuuden estämiseen ja tutkimiseen. Lakiehdotuksen perusteluissa tulisi avata sitä, että nyt näiden tarkoitusten rinnalle esitetään Suomessa sotilaallisen toiminnan ja kansallisen turvallisuuden perustetta. Oikeusministeriön käsityksen mukaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei tule kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tehtävään tiedustelutoimintaan sellaista rajausta, etteikö teletunnistetietoja voida tuomioistuimen luvalla saada tiedusteluviranomaisten käyttöön.

Lakiehdotuksen 99 §:ssä kysymyksessä ovat käytännössä televalvontatiedot, joiden käyttämisestä rikoksen selvittämiseksi säädetään tarkemmin pakkokeinolain 10 luvussa mukaan lukien tuomioistuimen asema keinon käytöstä päättävänä viranomaisena. Kun televalvontatietoja voitaisiin muutenkin käyttää lakiehdotuksen mukaan tiedustelutehtävissä, tätä lähtökohtaa vastaan ei ole huomauttamista. Sen sijaan pelkkä viittaus tietoyhteiskuntakaaren 157 §:n 1 momenttiin näyttää tässä tapauksessa jättävän avoimeksi esimerkiksi sen, kuka tietojen käyttämisestä päättää tällaisessa tilanteessa. Viittauksen perusteella tiettyjä tietoja saadaan käyttää tiettyyn tarkoitukseen. Viittauksesta ei suoraan seuraa, että päätöksentekijä olisi tuomioistuin, kuten tässä tapauksessa tulee olla. Sääntelyä tulisi tältä osin selventää. Voidaan esimerkiksi kysyä, pitäisikö säännös sitoa lakiehdotuksen 36 §:ään (Televalvonnasta päättäminen), jossa päätöksenteon sidonnaisuus tuomioistuimeen tulee esille. Oikea paikka sääntelylle saattaisi toisaalta olla pikemminkin kyseisessä tietoyhteiskuntakaaren säännöksessä.

4.27 Oikeus saada tietoja rekistereistä ja tietojärjestelmistä (108 §)

Sotilastiedusteluviranomaiselle pykälän 1 momentissa ehdotettu tiedonsaantioikeus on muotoiltu melko väljästi ja eri kohdissa eri tavoin. Osassa tiedonsaantiin oikeuttavia kohtia ilmaistaan, mitä tietoja kohta oikeuttaa sotilastiedusteluviranomaisen saamaan, kun taas joissakin kohdin, kuten pykälän 1 momentin 4 kohdassa, tämä jää täysin avoimeksi.

Oikeusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan (esim. PeVL 62/2010 vp; PeVL 19/2012 vp; PeVL 10/2014 vp; PeVL 38/2016 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten se sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Tiedonsaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin” tietoihin, jos tiedonsaannin kohteena olevat tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos tietosisältöjä ei ole samalla tavoin lueteltu, sääntelyyn pitää perustuslakivaliokunnan mukaan sisällyttää vaatimus tietojen ”välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta.

Ehdotetun pykälän 1 momentin muotoilua olisi hyvä tarkastella jatkovalmistelussa vielä ottaen huomioon edellä mainitun perustuslakivaliokunnan kannan. Samalla voisi kehittää myös mainittuun säännökseen sisältyvien eri kohtien sanonnallista ilmaisua yhdenmukaisemmaksi.

4.28 Tietojen saanti viranomaiselta (109 §)

Pykälässä annettaisiin sotilastiedusteluviranomaiselle oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä ja henkilöltä ehdotetussa laissa tarkoitettun tehtävänsä suorittamiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat maksutta ja salassapitovelvollisuuden estämättä. Ehdotetun säännöksen suhde edellä mainittuun sotilastiedusteluviranomaisen tiedonsaantioikeutta koskevaan 108 §:ään jää epäselväksi. Voidaan kysyä, tarkoitetaanko siinä samoja vai muita kuin 108

§:ssä mainittuja viranomaisia ja muita tahoja. Jos kyse on samoista tietojen luovuttajista, tiedonsaannin maksuttomuus ja ulottuminen myös salassa pidettäviin tietoihin tulee jo 108 §:stä. Tällöin uutta ehdotetussa 109 §:ssä olisi vain se sotilastiedusteluviranomaisen tiedonsaantioikeuden rajoitus, että tiedon tai asiakirjan antaminen tälle viranomaiselle tai tietojen käyttö todisteena on laissa kielletty tai sitä on rajoitettu. Myös ehdotetun 109 §:n otsikko lisää epäselvyyttä sen ja 108 §:n suhteesta ja antaa jossain määrin harhaanjohtavan kuvan myös sen sisällöstä.

Ehdotetun säännöksen tarvetta ja suhdetta 108 §:ään tulee selventää jatkovalmistelussa.

4.29 Sotilastiedustelun oikeudellinen ja parlamentaarinen valvonta (121 §)

Lakiehdotuksen 11 luvun otsikoksi ehdotetaan ilmausta ”Sotilastiedustelun valvonta puolustushallinnossa”. Sotilastiedustelun oikeudellisesta ja parlamentaarisesta valvonnasta ehdotettu 121 § ei sovi sisällöltään luvun 11 osaksi, eikä sitä ole muutoinkaan tarpeellista ottaa osaksi tätä lakiehdotusta.

4.30 Kertomus eduskunnan oikeusasiamiehelle (124 §)

Lakiehdotuksen 124 §:ssä todetaan, että ”Puolustusministeriön on annettava eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus tiedustelumenetelmien ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta.” Tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavassa laissa tiedusteluvaltuutetulle säädettäisiin laajat toimivaltuudet ja tiedonsaantioikeudet. Jotta tiedusteluvaltuutettu voisi harjoittaa tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa täysimääräisesti, tulisi varmistaa, että se saa kaikki tarvitsemansa tiedot sotilastiedustelua harjoittavilta viranomaisilta. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan kannalta olisi välttämätöntä, että lakiehdotuksen 124 §:ssä tarkoitetut puolustusministeriön vuosikertomukset annettaisiin oikeusasiamiehen ohella tiedusteluvaltuutetulle. Oikeusministeriö pitää siten tärkeänä, että vuosikertomusten antamisvelvollisuudesta tiedusteluvaltuutetulle otettaisiin lakiehdotukseen nimenomainen säännös. Jatkovalmistelussa ilmaus ”tiedustelun valvontaviranomainen” tulisi korvata termillä ”tiedusteluvaltuutettu” sekä lakiehdotuksessa (myös 79 §:ssä) että sen perusteluissa.

4.31 Tiedustelukiellot (127 §)

Lain 127 §:ssä säädettäisiin tiedustelukielloista. Pykälän 1 momentissa käytetään ilmaisua ”tekninen havainnointi”, jonka sisältö on epäselvä. Tämän nimistä tiedonhankintakeinoa ei sisälly lain tiedustelumenetelmiä koskeviin säännöksiin. Siviililakitiedustelutyöryhmän mietinnössä puhutaan vastaavassa kohdassa (poliisilain 5 a luvun 40 §:n 1 momentti) teknisestä kuuntelusta ja teknisestä katselusta. Momentissa kiinnittää huomiota myös se, että siviilitiedustelua koskevasta ehdotuksesta

poiketen siinä ei viitata oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 22 §:n 2 momenttiin. Pykälän perusteluista ei ilmene, onko tämä tietoinen ratkaisu.

Sotilastiedustelulain 127 §:n 3 momentin mukaan ”Jollei toisin tässä laissa säädetä, tässä pykälässä tarkoitettut tiedustelukiellot eivät kuitenkaan koske tapauksia, joissa 1 momentissa tarkoitettun henkilön toiminta vaarantaa maanpuolustusta tai muuten vakavasti vaarantaa kansallista turvallisuutta ja myös hänen osaltaan on tehty päätös telekuuntelusta, tietojen hankkimisesta telekuuntelun sijasta, teknisestä kuuntelusta tai teknisestä katselusta.” Säännös vastaisi ehdotettua poliisilain 5 a luvun 40 §:n 3 momenttia, jossa ei kuitenkaan ole ilmausta ”jollei toisin tässä laissa säädetä”. Säännöstä voidaan pitää muotoilultaan epäselvänä. Säännöksellä tarkoitetaan ilmeisesti sitä, että henkilö osallistuu sotilastiedustelulain 4 §:ssä tarkoitettuun toimintaan. Säännöstä voitaisiin selkeyttää esimerkiksi käyttämällä seuraavaa muotoilua: ”joissa 1 momentissa tarkoitettu henkilö osallistuu 4 §:ssä tarkoitettuun toimintaan”. Lisäksi pykälän 3 momentissa näyttää kynnys kieltojen noudattamatta jättämiselle olevan myös matalampi kuin poliisilain 5 a luvun 40 §:ssä, jonka 3 momentissa kynnukseksi asetettaisiin se, että henkilön toiminta vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Tässä ei edellytettäisi, että kysymys on henkilön vakavaa vaaraa aiheuttavasta toiminnasta.

4.32 Tallenteiden tarkastaminen (128 §)

Sotilastiedustelulain 128 §:ssä säädetään tiedustelumenetelmän käytössä kertyneiden tallenteiden ja asiakirjojen tarkastamisvelvollisuudesta. Pykälän otsikossa viitataan kuitenkin vain tallenteiden tarkastamiseen. Poliisilain 5 a luvun 41 §:n otsikoksi on ehdotettu muotoa ”Tallenteiden ja asiakirjojen tarkastaminen”. Lakiehdotuksen 128 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa ei täsmennetä, mitä tallenteita ja asiakirjoja säännöksessä tarkoitetaan ja mitä tarkastaminen pitäisi sisältää. Huomionarvoista on myös se, voidaanko käsitettä ”tiedustelumenetelmän käytössä kertynyt tallenne ja asiakirja” pitää asianmukaisena kuvaamaan säännöksessä tarkoitettuja aineistoja. Sotilastiedustelulain 129 §:ssä viitattaisiin puolestaan vain ”tiedustelumenetelmien käytössä kertyneisiin tallenteisiin”. Lakiehdotuksen 129 §:ssä tarkoitettun ”tutkimisen” suhde 128 §:ään jää avoimeksi. Perusteluissa ei tehdä selkoa myöskään siitä, miksi ehdotetussa 128 §:ssä tallenteiden ja asiakirjojen tarkastaminen olisi tiedustelumenetelmän käyttöä johtavan ja tiedustelumenetelmää käyttävän virkamiehen velvollisuus, kun tutkimisoikeus olisi 129 §:ssä puolestaan säädetty tuomioistuimelle ja pääesikunnan tiedustelupäällikölle, sotilastiedusteluviranomaisen tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtyneelle virkamiehelle tai muulle tiedustelutehtävään määrätyle soti lastiedusteluviranomaisen virkamiehelle. Lisäksi sääntely poikkeaa poliisilain 5 a luvun 41 ja 42 §:stä. Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että 128 §:llä lienee yhtymäkohtia myös 130 §:ssä säädettyyn pöytäkirjanpitovelvoitteeseen, mutta näidenkin säännösten keskinäissuhde jää perustelujen valossa epäselväksi.

Pykälässä viitataan 3 tai 4 luvussa säädettyihin tiedustelumenetelmiin, vaikka tarkoitetaan 4 tai 5 luvun tiedustelumenetelmiä. Sama virhe toistuu 129 §:n 1 momentissa.

4.33 Pöytäkirja (130 §)

Sotilastiedustelulain 130 §:ssä säädettäisiin tiedustelumenetelmän käyttöön kohdistuvasta pöytäkirjanpitovelvollisuudesta. Yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 293) todetaan, että velvollisuutena olisi laatia pöytäkirja tai muu vastaava tallenne. Muulla vastaavalla tallenteella tarkoitettaisiin perustelujen mukaan muussa kuin pöytäkirjamuodossa olevaa tallennetta, johon saattaisi sisältyä muutakin tietoa kuin kirjaamista. Ominaisuuksiltaan tallenteen tulisi vastata pöytäkirjaa ja siitä tulisi käydä ilmi kaikki vastaavat tiedot. On kysyttävä, onko perusteluissa tarpeellista käyttää muun vastaavan tallenteen käsitettä, jota säännöstekstissä ei käytetä. Oikeusministeriö toteaa, että pöytäkirjaa koskeva säännös on olennainen tiedustelutoiminnan valvonnan kannalta, ja siksi sen avaamiseen on syytä kiinnittää korostettua huomiota jatkovalmistelussa. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on tuotu esille, että pöytäkirja mahdollistaa osaltaan tiedustelutoiminnan valvonnan. Tämän ohella olisi tuotava esille se, että toimivaltuuksien käytön dokumentointi on tärkeää sekä sisäisen että ulkoisen valvonnan kannalta. Perusteluissa tulisi myös yksilöidä, mitä säännöksen tarkoittaman pöytäkirjan tulisi sisältää. Lisäksi säännöksen suhde tallenteiden ja asiakirjojen tarkastamista ja tutkimista sekä jäljentämisen kirjaamista koskeviin säännöksiin olisi syytä käydä läpi.

4.34 Menettely tuomioistuimessa (134 §)

Sotilastiedustelulain 134 §:n 3 momentissa säädettäisiin, että tuomioistuinkäsittely voidaan pitää myös videoneuvotteluna tai muun teknisen tiedonvälitystavan avulla. Säännös vastaisi ehdotettua poliisilain 5 a luvun 34 §:n 3 momenttia. Tiedustelumenetelmää koskevan asian käsittelyssä on korkeampi salassapitovaatimus kuin rikosperusteisten tiedonhankintaa koskevien asioiden käsittelyssä, kuten 7 momentissa on myös tuotu esille. Oikeusministeriön mielestä on aiheellista kysyä, voisiko 3 momentin mukainen videoneuvottelu tulla tosiasiasa käyttöön korkean tietoturva vaatimuksen vuoksi. Jatkovalmistelussa on näin ollen pohdittava, onko kyseinen säännös ylipäänsä tarpeellinen.

Ylijohtaja, osastopäällikkö

Sami Manninen

Erityisasiantuntija

Anu Mutanen

Manninen Sami
Oikeusministeriö

Mutanen Anu
Oikeusministeriö