

Asia: 801/40.02.00/2015

Ehdotus sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (työryhmän mietintö)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Puolustusministeriö on lausuntopyynnöllään pyytänyt oikeuskanslerilta lausuntoa ministeriön asettaman työryhmän antamasta sotilastiedustelua koskevasta mietinnöstä.

Esitän lausuntonani seuraavan.

Yleistä

Sotilastiedustelulainsäädäntöä valmistelleen työryhmän mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki sotilastiedustelusta. Mietinnön mukaan lakia sovellettaisiin puolustusvoimien tiedustelutoimintaan eli sotilastiedusteluun, jolla hankitaan, tutkitaan ja hyödynnetään puolustusvoimista annetussa laissa säädettyihin puolustusvoimien tehtäviin liittyvää tietoa Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tueksi ja Suomeen kohdistuvien ulkoisten uhkien kartoittamiseksi.

Mietintö liittyy asiakokonaisuuteen, johon lisäksi kuuluvat sisäministeriön työryhmässä valmisteltu ehdotus uudeksi siviilitiedustelulainsäädännöksi, oikeusministeriössä valmisteltu ehdotus tiedustelutoiminnan valvontaa koskevaksi lainsäädännöksi ja oikeusministeriössä valmisteltu ehdotus, jolla perustuslakiin lisättäisiin uusi säännös luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisesta, sekä eduskunnassa valmisteltu ehdotus tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvonnasta.

Sisäministeriön ja puolustusministeriön työryhmissä valmistellussa uudessa tiedustelulainsäädännössä ehdotetaan siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisille uusia merkittäviä

tiedustelutehtäviä ja -toimivaltuuksia. Selvää on, että edellä mainitun perustuslain muutoksen tulee toteutua, jotta siviili- ja sotilastiedusteluun liittyvistä ehdotetuista luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvista tiedustelumenetelmistä voitaisiin säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Yksilön oikeusturvan takaamiseksi ja toiminnan luotettavuuden varmistamiseksi on välttämätöntä säätää menettelyistä ja keinoista, joilla voidaan valvoa tiedusteluun liittyvien tiedonhankintakeinojen käyttöä tehokkaalla ja uskottavalla tavalla. Selvää näin ollen myös on, että mikäli säädettäväksi ehdotetut siviili- ja sotilastiedustelua koskevat säännökset sekä mainittu perustuslain muutos tulevat voimaan, tulee tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lainsäädännön myös toteutua.

Olen tänään antanut erillisen lausunnon sisäministeriölle sen työryhmän mietinnössä säädettäväksi ehdotetusta siviilitiedustelulainsäädännöstä, oikeusministeriölle sen työryhmän mietinnössä säädettäväksi ehdotetuista tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevista säännöksistä sekä eduskunnan kanslialle parlamentaarista valvontaa koskevasta mietinnöstä. Totean selvyuden vuoksi, että koska puolustusministeriön työryhmän mietinnössä sotilastiedusteluviranomaiselle ja sisäministeriön työryhmän mietinnössä Suojelupoliisille ehdotetut tiedustelutehtävät ja -toimivaltuudet ovat varsin samankaltaisia, käsillä oleva lausuntoni on monilta osin yhteneväinen sisäministeriölle antamani lausunnon kanssa.

Puolustusvoimat harjoittaa jo nykyisin tiedustelullista tiedonhankintaa eli sotilastiedustelua, josta ei kuitenkaan ole nimenomaisia säännöksiä laissa. Pidän siten lainsäädäntöä sotilastiedustelusta lähtökohtaisesti perusteltuna. Perusteltua niin toimintaa harjoittavan tahon kuin toiminnan kohteiden kannalta olisi, että tiedustelusta ja siihen liittyvistä toimivaltuuksista säädettäisiin täsmällisesti lain tasolla.

Mietinnössä huomio kiinnittyy ensinnäkin siihen, että sotilastiedusteluviranomaisen harjoittamalla tietoliikennetiedustelulla voitaisiin puuttua viestintäverkossa oleviin viesteihin, jotka nauttivat luottamuksellisen viestin perustuslaillista suojaa. Jotta tietoliikennetiedustelusta voitaisiin säätää ehdotetulla tavalla, oikeusministeriön työryhmässä on siis ehdotettu perustuslain tarkistamista siten, että lailla voidaan säätää tarpeelliseksi katsottavien edellytysten täytyessä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin suojaan.

Mietinnössä todetaan perusteltuna lähtökohtana se, että lakiehdotuksen valmistelussa perusoikeuksien suojaan puuttuminen on pyritty rajaamaan niin vähäiseksi kuin se toiminnan tehokkuudelle ja tuloksellisuudelle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen on mahdollista. Edelleen mietinnössä todetaan, että laissa säädettäisiin täsmällisesti ja kattavasti puolustusvoimien sotilastiedustelua hoitavien tahojen toimivaltuuksista, toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien suoja ja toisaalta sotilastiedustelun tarpeet huomioon ottaen. Mietinnössä mainituin tavoin esitetyt seikat antavat aiheen muutamiin huomioihin.

Ehdotetussa perustuslain muutoksessa mainittavasta ja perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvasta välttämättömyysvaatimuksesta ja vaatimuksesta rajoitusten sopusoinnusta

kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa samoin kuin EU-oikeudesta seuraa reunaehtoja muun muassa tiedonhankintatoimivaltuuksien yksilöimiselle. Välttämättömyyskriteeri sisältää muun ohella vaatimuksen luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttumisesta mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti. Yksityiselämän suojan näkökulmasta keskeistä on muun muassa se, kuinka täsmällisiä ja tarkkarajaisia tietoliikennetiedustelulla saatavien tietojen seulonnassa käytettävät hakuehdot käytännössä olisivat.

Sotilastiedusteluviranomaisen tietoliikennetiedustelusta säädettäisiin ehdotetun sotilastiedustelusta annetun lain 5 luvussa. Muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvan tiedustelun kohdistamisesta säädettäisiin lain 70 §:ssä. Tietoliikennetiedustelun kohdistaminen jää tämän säännöksen perusteella täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden näkökulmasta nähdäkseni jossain määrin väljäksi. Lain sanamuodon ja perusteluissa esitettyjen seikkojen valossa ei mielestäni ole mahdollista saada kovin tarkkaa kuvaa siitä, mihin ja kuinka laajaan aineistoon tietoliikennetiedustelu kaikinensa voisi kohdistua. Tämä koskee niin automaattiseen kuin manuaaliseen Puolustusvoimien tiedustelulaitoksen käsittelyyn päätyvää aineistoa.

Huomion arvoisena pidän yhtäältä sitä, että 70 §:stä ilmenevän pääsäännön mukaan tietoliikennetiedustelua koskeva hakuehto ei saisi kuvata viestin (semanttista) sisältöä. Pidän tärkeänä mietinnössä korostettua tarkoitusta, että mahdollisimman pitkälle turvattaisiin sivullisen asemassa olevien henkilöiden nauttiman luottamuksellisen viestin suojan ydinalue. Toisaalta on myös niin, että ehdotetussa 70 §:ssä mainitut hakuehdot koskevat rajoitukset voivat käytännössä johtaa yleisluontoisempien seulontavaiheen hakuehtojen käyttöön, mistä puolestaan voisi seurata laajemman tietoliikenneviestinnän päätyminen lain tarkoittamaan manuaaliseen käsittelyyn. Tätä ei sinällään voida pitää toivottavana, koska juuri jatkokäsittelyssä voidaan puuttua yksittäisten viestien suojan ydinalueeseen, eli saadaan selvittää viestin sisältö ja muut luottamukselliset tiedot.

Suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta tiedustelutoiminnan hyväksyttävyyttä harkittaessa on arvioitava sitä, missä suhteessa toiminnasta kansalliselle turvallisuudelle aiheutuva hyöty on toiminnasta mahdollisesti aiheutuvaan haittaan muun ohella yksityisyyden suojalle. Minulla ei ole edellytyksiä arvioida esimerkiksi tietoliikennetiedustelun teknistä tehokkuutta tässä mielessä. Tietoliikennetiedustelun toteuttamiseen näyttäisi ylipäätään liittyvän useita epävarmuustekijöitä, joiden ennakkoon arvioiminen on haastavaa. Esimerkiksi yhtäältä tietoliikenteen nopeasti lisääntyessä mahdollisen hyödyllisen tiedon määrä kasvaa, mutta toisaalta tästä tietoliikenteen laajuudesta ja muun muassa salauksen käytön lisääntymisestä johtuen olennaisen tiedon löytäminen lienee yhä vaikeampaa.

Tässä yhteydessä on syytä tuoda esille, että sotilastiedustelusta ehdotetun lain 71 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaan muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvaa tiedustelua koskevassa vaatimuksessa ja päätöksessä on mainittava ne tosiseikat, joihin tietoliikennetiedustelun käytön edellytykset perustuvat. Perusteluissa todetaan tältä osin muun ohella, että "[v]aatimuksessa ja samoin tuomioistuimen päätöksessä olisi näin ollen tehtävä selkoa siitä, miksi niitä tietoja, jotka tietoliikennetiedustelulla olisi kyseisessä tapauksessa tarkoitus hankkia, ei voitaisi hankkia muulla tavalla, tai miksi niiden hankkiminen muulla tavalla olisi oleellisesti vaikeampaa tai vaarallisempaa".

Ottamatta asiaan enemmälti kantaa totean, että tuomioistuin on varsin haasteellisen tehtävän edessä arvioidessaan tietoliikennetiedusteluluvalle asetettujen edellytysten täyttymistä. Tuomioistuin on tässä arviossaan käytännössä yksinomaan sotilastiedusteluviranomaisen tuomioistuimelle ilmoittamien tietojen varassa. Tiedustelutoiminnan luonteen ja monessa tapauksessa mahdollisesti varsin täsmentämättömien tosiseikkojen johdosta vaarana on ns. vakiofraasien käyttö sen sijasta, että päätöksen perusteluista aidosti ilmenisi luvan myöntämiseen johtaneet seikat ja oikeudellinen päättely.

Yleisenä havaintoja totean vielä, että siviili- ja sotilastiedustelun välinen suhde tietoliikennetiedustelussa ja muidenkin tiedustelumenetelmien käytössä jää mielestäni tietyiltä osin varsin epämääräiseksi. Siviili- ja sotilastiedusteluun ehdotetaan käytettäväksi monilta osin lähes samoja tiedustelutoimia ja -valtuuksia niin ulkomailla kuin kotimaassa. Ne laissa säädetty kohteet, ts. ne asiat ja uhkat, joista siviili- ja sotilastiedustelulla voitaisiin hankkia tietoja, olisivat monella kohtaa täysin identtiset. Merkille pantavaa myös on, että siviilitiedustelu- ja sotilastiedustelutyöryhmät päätyivät molemmat aikanaan annetusta tiedonhankintalakiyöryhmän mietinnöstä poiketen pitämään perusteltuna kaavailtujen ulkomaan tiedustelutoimivaltuuksien käytön mahdollistamista myös kotimaassa. Kovin laajasti tätä ratkaisua ei mietinnössä ylipäätään perustella. Mielestäni mietinnöstä ylipäätään varsin vaikeaselkoisesti ilmenee se, että kun käytetään henkilötiedustelun ja tietojärjestelmätiedustelun käsitteitä, niillä tarkoitetaan nyt sekä kotimaan että ulkomaan tiedustelua. Huomion arvoista vielä on, että ehdotetussa sotilastiedustelulaissa on ehdotetusta siviilitiedustelulainsäädännöstä poiketen erillinen säännös ulkomaan tietojärjestelmätiedustelusta. Ehdotetussa siviilitiedustelulainsäädännössä sen sijaan ei laissa lainkaan ylipäätään käytetä käsitettä ”tietojärjestelmätiedustelu”, vaan todetaan, että tietojärjestelmätiedustelu käsittäisi teknistä kuuntelua ja teknistä laitetarkkailua koskevat toimivaltuudet. Tällaista mainintaa ei käsitykseni mukaan sisälly käsillä olevaan mietintöön. Henkilötiedustelun käsitettä ei käytetä kummassakaan lainsäädännössä.

Olen edellä tuonut esille joitakin ehdotettuun sotilastiedustelulainsäädäntöön liittyviä yleisiä kysymyksiä. Joka tapauksessa selvää on, että tiedustelutoimintaa koskevien oikeusturva- ja valvontajärjestelyjen merkitys on edellä toteamani, sinällään ymmärrettävän toimivaltuussäätelyn tietynasteisen epätasällisyyden johdosta korostetun tärkeää. Sotilastiedusteluun kohdistettavan laillisuusvalvonnan ja parlamentaarisen valvonnan tulee olla tehokasta, uskottavaa ja asianmukaisesti järjestettyä.

Oikeusministeriölle ja eduskunnan kanslialle antamissani lausunnoissa olen tämän vuoksi tuonut nimenomaisesti esille, että luottamusta tiedustelutoiminnan asianmukaisuuteen ja yksilön oikeusturvan toteutumiseen tulee turvata tiedustelutoiminnan valvonnan mahdollisimman tehokkaalla ja uskottavalla järjestämisellä. Sisäministeriölle antamassani lausunnossa olen ehdotetun siviilitiedustelun osalta niin ikään korostanut toiminnan valvonnan merkitystä. Olen lausunnoissani tähdentänyt, että yksinomaan ehdotettu tiedusteluvaltuutetun harjoittama laillisuusvalvonta ja erikseen ehdotettu eduskunnan tiedusteluvallioikunnan harjoittama parlamentaarinen valvonta ei ole riittävää, vaan myös esimerkiksi tiedustelutoimintaa suorittavien viranomaisten sisäisen laillisuusvalvonnan tulee olla asianmukaisesti järjestettyä. Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten suorittamaan tiedustelutoimintaan kohdistuva sisäinen ja ulkoinen,

niin ennakollinen, reaaliaikainen kuin jälkikäteinen valvonta (sisältäen sekä laillisuusvalvonnan että parlamentaarisen valvonnan) on kokonaisuus, jolla tiedustelutoiminnan tulisi olla tehokkaasti ja uskottavasti valvottua, jolloin luottamus siihen voi aidosti säilyä.

Pidän itsestään selvänä, että koska käsillä oleva esitys sisältää perustuslain kannalta merkityksellisiä asioita ja osa sääntämisyjärjestystä koskevista kysymyksistä on tulkinnanvaraisia, on perusteltua, että esityksestä pyydetään sen eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunnan lausunto.

Joitakin yksityiskohtaisempia näkökohtia

Ehdotetun sotilastiedustelulain 76 §:n 1 momentin mukaan "[s]otilastiedusteluviranomaisen on ilman aiheutonta viivytystä ilmoitettava toimivaltaiselle esitutkintaviranomaiselle esitutinnan käynnistämiseksi tarpeelliset tiedot, jos tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että on syytä epäillä rikoslain 15 luvun 10 §:ssä tarkoitettua rikosta". Tässä yhteydessä huomio kiinnittyy siihen, että kyseisessä lainkohdassa sotilastiedusteluviranomaiselle asetettu "kynnys" ilmoittaa momentissa mainitusta asiasta esitutkintaviranomaiselle olisi sama kuin esitutkintalaissa säädetty esitutinnan toimittamista koskeva näyttökynnys "on syytä epäillä, että rikos on tehty".

Kyseisen esitutkintakynnyksen ylittymisen ja sen myötä esitutinnan aloittamisen arvioiminen kuuluu esitutkintaviranomaiselle. Sotilastiedusteluviranomainen ei ole esitutkintaviranomainen. Tämän vuoksi ja jotta 76 §:n 1 momentissa säädetyllä ei kavennettaisi esitutkintaviranomaiselle kuuluvaa harkintavaltaa esitutkintakynnyksen ylittymisen arvioinnissa, olisi nähdäkseni syytä vielä pohtia, voiko sotilastiedusteluviranomaiselle asetettava ilmoittamiskynnys olla sama kuin esitutinnan toimittamista koskeva näyttökynnys.

Ehdotetun 76 §:n 2 momentin mukaan sotilastiedusteluviranomainen puolestaan "saa ilmoittaa epäilyistä rikoksesta esitutkintaviranomaiselle, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta ja ilmoituksella voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi". Momentissa käytetään siis määritelmää "epäilyistä rikoksesta" siltä osin kuin kyse on sotilastiedusteluviranomaisen oikeudesta ilmoittaa asiasta esitutkintaviranomaiselle. Mainittu määritelmä jättää nähdäkseni jossain määrin avoimeksi sen, viitataan tässä pykälän 1 momentissa säädettyyn näyttökynnykseen "syytä epäillä", vai johonkin muuhun mahdolliseen näyttökynnykseen. Mietinnön perusteluosiossa asiaa ei ole enemmälti avattu.

Ehdotetusta laista tai sen perusteluista ei kerrotun ohella myöskään tarkemmin ilmene, tarkoitetaanko edellä mainituissa momenteissa säädetyllä sotilastiedusteluviranomaisen ilmoitusvelvollisuudella yksinomaan sotilastiedusteluviranomaisen tiedustelumenetelmän käytön aikana itse havaitsemia seikkoja vai myös esimerkiksi esitutkintaviranomaisen sotilastiedusteluviranomaiselta pyytämiä tietoja. Tarkemmin ei siis ilmene, mihin toimenpiteisiin sotilastiedusteluviranomaisen olisi ryhdyttävä esitutkintaviranomaisen tekemän mahdollisen

tietopyynnön johdosta ja mikä merkitys ennen kaikkea tiedon harkinnanvaraisessa ilmoittamisessa ylipäätään olisi sillä, että esitutkintaviranomainen tietoja pyytäisi.

Huomio kiinnittyy lisäksi siihen, että sekä ehdotetussa 76 §:n 1 momentissa että 77 §:n 1 momentissa käytetään määritelmää rikoslain 15 luvun 10 §:ssä ”tarkoitettu rikos” (”tarkoitettua rikosta” / ”tarkoitettu vielä estettävissä oleva rikos”). Mietinnön perusteluosiossa (s. 266) selvennetään, että kyse on näiltä osin ns. ylitörkeistä rikoksista eli rikoksista, joista säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta. Kyse on siis niistä nimenomaisista rikoksista, jotka rikoslain 15 luvun 10 §:n säännöstekstissä luetellaan. Sanamuotonsa mukaan ”rikoslain 15 luvun 10 §:ssä tarkoitettu rikos” on nähdäkseni kuitenkin pykälän otsikon mukainen ”törkeä rikoksen ilmoittamatta jättäminen” (jonka rangaistusasteikko on sakko tai vankeutta enintään kuusi kuukautta). Perusteltua nähdäkseni olisi tarkentaa lain sanamuotoa niin, että kyse on nimenomaan rikoslain 15 luvun 10 §:n tunnusmerkistössä luetelluista rikoksista.

Merkille pantavaa vielä on, että sotilastiedusteluviranomaisen olisi ehdotetun 76 §:n 1 momentin ja 77 §:n 1 momentin mukaan tehtävä lainkohdissa mainittu ilmoitus ”ilman aiheetonta viivytystä”. Perusteluosiossa (s. 266-267) käytetään mainittujen momenttien osalta tässä yhteydessä myös määritteitä ”viivytyksettä” ja ”viipymättä”. Perusteluista saa sen käsityksen, että näitä määritteitä käytetään synonyymeinä. Mielestäni määritteillä on kuitenkin oikeudellista merkityseroa, minkä vuoksi niitä ei voine rinnastaa toisiinsa. Vertailuna voi todeta, että siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevassa mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi, että Suojelupoliisilla olisi vastaavin tavoin velvollisuus ilmoittaa [ja luovuttaa] tietoja esitutkintaviranomaiselle (poliisilain ehdotetun 5 a luvun 43 §). Suojelupoliisin olisi vastaavissa tilanteissa tehtävä ilmoitus ”ilman aiheetonta viivytystä”, jos olisi syytä epäillä rikosta, ja ”viipymättä”, jos ilmenisi estettävissä oleva rikos.

Myös ehdotetun 78 §:n sanamuotoa voisi olla perusteltua tarkistaa siltä osin kuin siinä säädetään velvollisuus esitutkintaviranomaiselle ”riittävän ajoissa ennen” esitutkinnan käynnistämistä tai esitutkintatoimenpiteen käyttämiseen ryhtymistä ilmoittaa esitutkinnan käynnistämisestä tai esitutkintatoimenpiteeseen ryhtymisestä sotilastiedusteluviranomaiselle. Esitutkinnan toimittamisesta ja sen aloittamisesta/käynnistämisestä päättäminen sekä tutkintatoimenpiteisiin tosiasiallisesti ryhtyminen voi tapauskohtaisesti olla hyvinkin samanaikaista, ja päättämisen ja toimenpiteeseen ryhtymisen tulisi olla mahdollista välittömästi ilmoituksen tai tiedon saannin jälkeen, joten määritelmä ”riittävän ajoissa ennen” ei tässä mielessä vaikuta täysin toimivalta.

Ehdotetun lain 24 §:n 4 momentissa ja 26 §:n 4 momentissa säädettäisiin siitä, mitä teknistä kuuntelua ja teknistä katselua koskevassa ”päätöksessä” olisi mainittava. Sen sijaan esimerkiksi ehdotetun lain 28 §:n 4 momentissa ja 30 §:n 4 momentissa säädettäisiin siitä, mitä teknistä seuranta ja teknistä laitetarkkailua koskevassa ”vaatimuksessa ja päätöksessä” olisi mainittava. Mietinnön perusteluosiossa ei ilmene, minkä vuoksi teknistä kuuntelua ja teknistä katselua koskevien vaatimusten osalta ei laissa lainkaan säädettäisi siitä, mitä kyseisiä tiedonhankintakeinoja koskevissa vaatimuksissa tulisi mainita. Tarkkaan ottaen 24 §:n 4 momentin perustelujen [Perusteluissa puhutaan tältä osin virheellisesti 3 momentista, ilmeisesti siitä syystä, että 3 momentti nimetään perusteluissa virheellisesti 2 momentiksi. Samasta syystä 26 §:n 4 momentin

perusteluissa oleva viittaus 24 §:n 3 momenttiin on virheellinen ja viitata tulisi 24 §:n 4 momenttiin.] eri kohdissa lausutaan nähdäkseni ristiriitaisesti, että kyse olisi osin ”päätöksestä” tai ”vaatimuksesta ja/tai päätöksestä”. Virheellinen viittaus on nähdäkseni niin ikään 28 §:n 4 momentin ja 30 §:n 3 momentin vastaavissa perusteluissa, kun niissä viitataan lain 23 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin, jotka kuitenkin koskevat teknistä kuuntelua sinällään, eikä esimerkiksi sitä koskevaa vaatimusta tai päätöstä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Osastopäällikkö

Esittelijäneuvos

Markus Löfman

Löfman Markus

Oikeuskanslerinvirasto - Apulaisoikeuskanslerin sijainen