

Asia: VN/23232/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta ja eräksi muiksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Luonnokseen sisältyy arvio esityksen suhteesta perustuslakiin. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -osassa on tunnistettu ehdotuksen valtiosääntöisiä merkityksiä. Myös vaikutuksia perusoikeuksiin on arvioitu jonkin verran. Tarkastelen luonnosta keskittyen sotilastiedustelulain 20 §:ään ehdotettuihin muutoksiin.

Sotilastiedustelulain 20 §

Sotilastiedustelulain 20 §:ään lisättävässä 7 momentissa säädettäisiin, että Pääesikunnan tiedustelupäällikkö päättää Pohjois-Atlantin liiton tai sen jäsenvaltion ajoneuvolla, meri- tai ilma-aluksella taikka maa-aseamalla tapahtuvan radiosignaalityedustelun tai muun kuin tässä tai muussa laissa säädetyn tiedustelumenetelmän käytöstä Suomen alueella. Tässä momentissa tarkoitetun yhteistyön on oltava Suomen etujen ja 12 §:ssä tarkoitettujen painopisteiden mukaista.

Perustuslakivaliokunta on sotilastiedustelulain säätämisen yhteydessä todennut, että tiedustelulainsäädännön tulee olla sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU:n perusoikeuskirjan kanssa, niitä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö myös huomioon ottaen. Oikeuskäytäntöä on varsin runsaasti, ja se kehittyy jatkuvasti (PeVL 36/2018 vp, s. 4). Ehdotettua toimivallan laajentamista olisi lähtökohtaisesti arvioitava kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden valossa.

Perustuslakivaliokunta on esittänyt keskeisiä perusteita, jotka on otettava huomioon arvioitaessa luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisen perusteena olevia perustuslain 10 §:n 4

momentissa tarkoitettua sotilaallista toimintaa ja muuta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa toimintaa. Valiokunta on korostanut vahvoja oikeusturvatakeita, laaja-alaista ja tehokasta tiedusteluvaltuuksien käytön valvontaa sekä riittäviä soveltamisrajoituksia. Kyse on poikkeuksellisesta rajoitusperusteesta, jossa on irtauduttu rikosperusteisesta toiminnasta ja joka tulee siten sovellettavaksi tilanteissa, joissa ei tiedonhankintavaiheessa tai muutoinkaan voida kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä (PeVM 4/2018 vp, s. 8). Ehdotuksessa tulisi arvioida toimivallan laajentamista muun muassa näiden perustuslakivaliokunnan näkemysten valossa, mikäli ehdotuksella on merkitystä luottamuksellisen tiedon salaisuuden rajoittamisesta.

Ehdotuksessa ei käy aivan selkeästi ilmi, mitä kaikkia tiedustelumenetelmiä ulkomaiset tiedusteluviranomaiset saisivat Suomessa käyttää ja mikä merkitys näillä on perusoikeuksien kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan tiedustelumenetelmiä on arvioitava menetelmäkohtaisesti vastaavia salaisia tiedonhankintamenetelmiä ja salaisia pakkokeinoja koskeva perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ottaen siten, että tiedustelutoiminnan erityinen luonne otetaan asianmukaisesti huomioon. Perustuslakivaliokunta painottaa, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin (PeVL 14/2018 vp, s. 6, PeVL 36/2018 vp, s. 4). Ehdotettuun 20 §:n 7 momenttiin ei ole sisällytetty henkilötietoja poissulkevaa virkettä, joten ilmeisesti ulkomaalaiset tiedusteluviranomaiset keräisivät myös niitä. Oletettava on, että ainakin radiotiedustelulla saatu tieto voi sisältää henkilötietoja, jolloin arvioitavaksi tulee PL 10 §:n henkilötietojen suoja, ja mahdollisesti myös luottamuksellisen viestin suoja.

Tässä yhteydessä herää kysymys siitä, voisivatko ulkomaiset tiedusteluviranomaiset myös lähettää keräämiänsä tietoja kotimaihinsa. Silloin kyseessä lienee samalla tiedustelutietojen luovuttaminen tai vaihto, jota olisi arvioitava sotilastiedustelulain kokonaisuuden, erityisesti 20 §:n kokonaisuuden kannalta.

Sotilastiedustelu kohdistuu ennen muuta vieraan valtion viranomaisorganisaatioon, jonka viestintä ei nauti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että sotilastiedustelutoimivaltuuksia ei kuitenkaan voida kohdistaa kaikissa tapauksissa niin täsmällisesti, ettei olisi vaaraa viranomaisten tilapäisestä pääsystä yksittäisten, tiedustelutehtävään liittymättömien henkilöiden viestintää koskeviin tietoihin. Tällainen puuttuminen tulee valiokunnan mielestä tavallisessa laissa rajata mahdollisimman vähäiseksi (PeVM 4/2018 vp, s. 7). Nähdäkseni nyt ehdotettavan sotilastiedustelulain 20 §:n muotoilusta ja perusteluista ei käy aivan selväksi se, onko puuttuminen henkilöiden viestintää koskeviin tietoihin vähäistä vai ei. Lisäksi huomionarvoista ko. pykälän kohdalla on, että tiedustelua ei hallituksen esityksen luonnoksen perusteella ole kuvattu kohdistuvan vieraan valtion viranomaisorganisaatioon. Näin kenties on, mutta se ei käy selkeästi ilmi esityksestä.

Ehdotettu 20 §:n 7 momentti muodostaa hieman erilaisen tilanteen kuin se, mitä perustuslakivaliokunta on pääasiallisesti sotilastiedustelua koskevassa käytännössään arvioinut. Huomiota lausunto- ja mietintökäytännössä on saanut ennen kaikkea tilanne, jossa suomalaiset viranomaiset suorittavat tiedustelua. Perustuslakivaliokunta on muun muassa painottanut, että

tiedonhankinta voidaan osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten (nykyisin suojelupoliisi, pääesikunta ja puolustusvoimien tiedustelulaitos) tehtäväksi. Valiokunta on myös painottanut, että perustuslain sääntely ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaiken kattavaa tietoliikenteen seuranta tiedustelutoiminnassa. Valiokunta on korostanut perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten merkitystä PL 10 §:n uutta ehdotettua rajoitusperustetta tulkittaessa (PeVM 4/2018 vp, s. 8–9). Nyt ehdotettu tilanne on erilainen, sillä tiedustelua Suomessa suorittaisivat muiden maiden viranomaiset. Tältä osin valiokunnan käytäntö on nähdäkseni melko niukkaa, eikä ole selvää, missä valtiosääntöiset rajat menevät.

Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että erityisen olennaista on tällaisessa toimintaympäristössä huolehtia riittävästä oikeusturva- ja valvontajärjestelyistä (PeVM 4/2018 vp, s. 9, ks. myös PeVL 20/2016 vp, s. 4–5, PeVL 36/2018 vp, s. 13). Hallituksen esityksessä tulisi kuvata, minkälaisia oikeusturva- ja valvontajärjestelyt olisivat niissä tilanteissa, kun Pääesikunnan tiedustelupäällikkö päättää Pohjois-Atlantin liiton tai sen jäsenvaltion ajoneuvolla, meri- tai ilma-aluksella taikka maa-asemalla tapahtuvan radiosignaalitiedustelun tai muun kuin tässä tai muussa laissa säädetyn tiedustelumenetelmän käytöstä Suomen alueella, jos tiedustelulla puututaan PL10 §:ssä suojeltuihin oikeuksiin.

Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole kiinnitetty huomiota Suomen täysivaltaisuuteen. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin sotilastiedustelulakiin sisältyvää kansainvälistä yhteistyötä mahdollistavien säännösten kohdalla edellyttänyt arviota myös tästä. Valiokunnan mukaan sääntely vieraan valtion virkamiehen toiminnasta on merkityksellistä perustuslain 1 §:ssä tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Perustuslain täysivaltaisuussäännöksiä tulkittaessa on jo vakiintuneesti otettu huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä ja erityisesti Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, s. 71–72, PeVL 56/2006 vp, s. 2/II ja PeVL 1/2007 vp, s. 2/ II, PeVM 9/2010 vp, s. 10/I, ks. myös PeVL 2/2024 vp, kohdat 24–27). Lähtökohtana on, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s. 73/II, PeVL 36/2018 vp, s. 30). Nähdäkseni esitystä on arvioitava myös tämän lausuntokäytännön viitekehityksessä.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että luonnokseen sisältyvää arviota tulisi täydentää erityisesti PL 10 §:n ja siihen sisältyvien henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin suojan näkökulmasta. Hallituksen esityksessä olisi perustuslakivaliokunnan käytäntöön – sekä mahdollisesti myös EUT:n ja EIT:n käytäntöön – viitaten arvioitava, rajoittavatko ehdotetut muutokset PL 10 §:ssä suojattuja oikeuksia. Rajoituksia tulisi arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa.

Muita huomioita

Yksityiskohtana mainittakoon, että ehdotetulla muutoksella lain henkilötietojen käsittelystä puolustusvoimissa 1 §:ään säädettäisiin näin: ”Tätä lakia sovelletaan sellaiseen Puolustusvoimien

suorittamaan ja Puolustusvoimien lukuun suoritettavaan henkilötietojen käsittelyyn, jota suoritetaan puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdassa, 3 kohdan a alakohdassa taikka 4 tai 5 kohdassa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.” Asiaan perehtymättömälle voi jäädä hieman epäselväksi, miksi 3 kohdan b alakohta on rajattu pois. Hankaluutta aiheuttaa kuitenkin erityisesti se, että lähes samasta asiasta ehdotetaan kolme erilaista muotoilua kolmeen eri lakiin.

Samaa asiaa säänneltäisiin nimittäin lain henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa 1 §:ssä hieman toisin muotoiltuna: ”Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, tätä lakia sovelletaan: 1) Puolustusvoimien suorittamaan ja Puolustusvoimien lukuun suoritettavaan henkilötietojen käsittelyyn, kun tietoja käsitellään puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa, 3 kohdan a alakohdassa tai 4 ja 5 kohdassa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.” Sanamuoto on näissä kahdessa ehdotuksessa eri (ja/tai, taikka).

Lain terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa 9 a §:ssä ehdotettu muutos on sen sijaan seuraava: ”Henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annettua lakia (332/2019), jos tietojen käsittely on tarpeen puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa, 3 kohdan a alakohdassa sekä 4 ja 5 kohdassa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.” Tässäkin muotoilussa on eroja verrattuna kahteen edelliseen (sekä/tai/taikka), mikä on hämmentävää. Asia on sikäli merkityksellinen, että henkilötietojen käsittelyä eri viranomaisissa koskeva sääntely on Suomessa muodostunut varsin vaikeaselkoiseksi erinäisine viittauksineen, mistä syystä kaikki mahdollinen epäselvyys olisi hyvä pitää minimissään.

Lakiin puolustusvoimista ehdotetaan muutosta 14 §:än osalta. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin mahdollisuus tilapäisesti käyttää kiinteistöjä myös puolustusyhteistyön ja Pohjois-Atlantin liiton yhteisen puolustuksen toimeenpanemiseksi. Luonnoksessa saattaa jäädä avoimeksi se, voisiko Puolustusvoimat ottaa tilapäisesti käyttöönsä myös asumiseen tarkoitettuja tiloja. Tätä olisi hyvä täsmentää perusteluissa.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos Susanna Lindroos-Hovinheimo

Lindroos-Hovinheimo Susanna
Oikeuskanslerinvirasto