PUOLUSTUSMINISTERIÖ
Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström
Hallitussihteeri Kosti Honkanen

Muistio
22.2.2018

HE 203/2017

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI SOTILATIEDUSTELUSTA SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

1 Johdanto

Esityksen pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväsi laki sotilastiedustelusta. Esitys liittyy hallituksen esityksiin, joissa ehdotetaan säädettäväksi siviilitiedustelutoiminnasta, siviili- ja sotilastiedustelun valvonnasta sekä perustuslain muuttamisesta koskien luottamuksellisen viestin suojan rajoittamista tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta ja muusta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Esityksen tavoitteena on saattaa Puolustusvoimien tiedustelua koskeva lainsäädäntö ajan tasalle sekä täyttää perutuslaista ja Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista johtuvat vaatimukset.

Suomen turvallisuusympäristön voidaan katsoa muuttuneen viime vuosina nopeassa tahdissa. Turvallisuuspoliittiseen toimintaympäristöön liittyvät haasteet ovat yhä monimuotoisempia ja ulkoisiin uhkiin varautumisen aikajänne on lyhentynyt. Oikean ja ajantasaisen tiedon merkitys on korostunut entisestään. Lisäksi Puolustusvoimien toiminnan kannalta keskeinen sotilastiedustelun kohteena oleva tieto on siirtynyt digitaaliseen muotoon.

Tämän esityksen tavoitteena on parantaa Puolustusvoimien tiedonhankintaa Puolustusvoimien tehtäviin liittyvistä vakavista kansainvälisistä uhista siten, että Puolustusvoimilla olisi Suomessa ja ulkomailla toimivaltuudet henkilötiedusteluun, radiosignaalitiedusteluun, tietojärjestelmätiedusteluun sekä tietoliikennetiedusteluun.

Sotilastiedustelun tarkoituksena on seurata turvallisuusympäristön kehitystä ja tuottaa tietoa ylimmän turvallisuuspoliittisen johdon ja sotilaallisen päätöksenteon tueksi. Sotilastiedustelu antaa ennakkovaroituksen Suomeen kohdistuvasta sotilaallisesta uhkasta ja tukee muita viranomaisia. Lisäksi sotilastiedustelu tukee Puolustusvoimien muuta kansainvälistä toimintaa ja sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin liittyvää päätöksentekoa sekä Puolustusvoimien toimintaa ja omasuojaa kansainvälisessä toiminnassa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi sotilastiedustelun kohteista ja tiedustelutoiminnassa noudatettavista periaatteista, toiminnan ohjauksesta sekä valvonnasta puolustushallinnossa. Sotilastiedusteluviranomaisia olisivat Puolustusvoimien pääesikunta ja Puolustusvoimien tiedustelulaitos. Laissa säädettäisiin viranomaisten käytössä olevista tiedustelumenetelmistä ja toimivaltuuksien käytöstä päättämisestä sekä yhteistyöstä muiden viranomaisten kanssa, tiedustelutiedon ilmoittamisesta, tiedustelukielloista ja kansainvälisestä yhteistyöstä.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lisäksi puolustusvoimista annettua lakia, julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annettua lakia sekä tuloverolakia. Sotilaskurin-

pidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annettua lakia muutettaisiin siviilitiedustelu koskevasta lainsäädännöstä eduskunnalle annetusta hallituksen esityksestä johtuen, jonka myötä suojelupoliisi luopuisi esitutkintatoimivaltuuksistaan.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian lakiehdotuksen säätämisjärjestystä koskevat seikat huomioon ottaen.

Lakiehdotuksia arvioidaan perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan, 12 §:ssä säädetyn sananvapauden, 15 §:ssä säädetyn omaisuuden suojan, 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan sekä vastuuta virkatoimista koskevan 118§:n ja hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan 124 §:n kannalta. Lakiehdotuksia tulee lisäksi tarkastella perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (HE 1/1998 vp, PeVM 25/1994 vp).

Esitystä on arvioitu perusoikeussäännöksiin sisältyvien lakivarausten kannalta ottaen samalla huomioon perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset kuten rajoituksen tarkkarajaisuus ja täsmällisyys, rajoittamisen perusteena olevien syiden hyväksyttävyys, suhteellisuusvaatimuksen täyttyminen perusoikeutta rajoitettaessa, oikeusturvajärjestelyjen riittävyys ja rajoituksen ristiriidattomuus Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös asevelvollisten osallistumisesta sotilastiedusteluun. Sotilastiedusteluviranomaista avustaessaan reserviläisillä olisi oikeus käyttää toimivaltuuksia ainoastaan tiedustelumenetelmän käyttöön erityisesti perehtyneen virkamiehen ohjauksessa ja valvonnassa. Heidän käytössään olevista tiedustelumenetelmistä säädettäisiin lailla. Heillä ei olisi käytettävinä tiedustelumenetelmiä, joilla voitaisiin hankkia tietoa viestin sisällöstä. Reserviläisillä tulisi olla tiedolliset ja taidolliset valmiudet tehtävien hoitamiseen. Kyse ei siten olisi asevelvollisten itsenäisen harkintavallan eikä merkittävästä julkisen vallan käytöstä.

Esitys on laadittu ottaen huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimukset, joita on käsitelty Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytännössä. Vaikka Euroopan unionin toimivalta ei koske kansallista turvallisuutta, voidaan esityksen katsoa täyttävän Euroopan unionin oikeuden vaatimukset jo Suomen oikeusjärjestyksen ja perustuslain asettamien tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimusten kautta.

Asian valmistelu

Puolustusministeriö asetti 1 päivänä lokakuuta 2015 työryhmän valmistelemaan ehdotuksen sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi. Hanke perustui pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmaan, jonka mukaan hallitus esittää säädösperustaa ulkomaantiedustelulle ja tietoliikennetiedustelulle.

Työryhmän tehtävänä oli valmistella ehdotus säännöksiksi muun muassa Puolustusvoimien tiedustelun tarkoituksesta, toimivaltaisista viranomaisista sekä niidentehtävistä ja toimivaltuuksista, ohjauksesta ja valvonnasta, tietojen käsittelystä ja rekisteröinnistä sekä viranomaisten yhteistyöstä. Hankkeen keskeisin tavoite oli kansallisen turvallisuuden parantaminen.

Työryhmässä oli edustus puolustusministeriön lisäksi tasavallan presidentin kansliasta, valtioneuvoston kansliasta, ulkoasiainministeriöstä, oikeusministeriöstä, sisäministeriöstä sekä pääesikunnasta. Työryhmään oli myös kutsuttu pysyvät asiantuntijat Elinkeinoelämän keskusliitto EK:sta, Helsingin yliopistosta, ulkoasiainministeriöstä, liikenne-ja viestintäministeriöstä, suojelupoliisista ja Puolustusvoimista.

Työryhmän asettamispäätöksessä todetaan, että mietinnön valmistelussa on otettava huomioon tiedonhankintalakityöryhmän mietintö (Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja. Tiedonhankintalakityöryhmän mietintö, 2015) ja siitä saatu lausuntopalaute.

Ehdotus sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi oli laajalla lausuntokierroksella. Lausuntoa pyydettiin 119 eri taholta: eduskuntapuolueilta, viranomaisilta ja muilta tahoilta. Lausunnon antoi 72 eri tahoa. Lausuntopyyntö julkaistiin sähköisesti lausuntopavelu.fi – verkkopalvelussa sekä puolustusministeriön internet-sivulla. Lausunnoista laadittiin puolustusministeriössä lausuntotiivistelmä, jossa lausuntopalautteen kriittiset näkökohdat on tuotu esille.

2 Ohjaus ja seuranta

Lakiehdotuksen mukaan sotilastiedustelutoiminnan vuotuiset painopisteet käsittelisi valmistelevasti tasavallan presidentin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteinen kokous. Painopisteissä olisi kyse ylätason linjauksista siitä, mistä sotilastiedustelun tulisi hankkia seuraavan vuoden aikana tietoa. Tarvittaessa painopisteitä voitaisiin käsitellä valmistelevasti myös useammin.

Painopisteissä ei olisi kyse operatiivisesta päätöksenteosta eikä ne perustaisi suoraan sotilastiedusteluviranomaiselle tiedustelutehtävää, vaan niitä koskeva päätöksenteko sotilastiedusteluviranomaisessa suoritettaisiin painopisteiden mukaisesti.

Painopisteiden valmistelu tapahtuisi vallitsevan käytännön mukaisesti, eli valmistelu tapahtuisi sotilastiedustelun osalta puolustusministeriössä.

Valmistelevasti käsitellyt painopisteet Puolustusvoimille antaisi puolustusministeriö.

Lisäksi tiedustelutehtäviä olisi mahdollista antaa sotilaskäskyinä.

Sotilastiedustelusta annettaisiin vähintään kerran vuodessa seurantaraportti tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteiselle kokoukselle. Seurannassa ei olisi kyse laillisuusvalvonnasta, vaan siitä, minkälaista tietoa painopisteistä on saatu seurantakaudella. Tasavallan presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta voisivat tarvittaessa ryhtyä tarvittaviin toimiin saamiensa tietojen pohjalta.

3 Sotilastiedustelun kohteet

Lakiehdotuksessa esitettään, että sotilastiedustelussa voitaisiin hankkia tiedustelumenetelmällä tietoa tarkkaan rajatuista kohteista. Tiedustelumenetelmällä saataisiin hankkia tietoa seuraavasta toiminnasta, jos toiminta olisi luonteeltaan sotilaallista: 1) vieraan valtion asevoimien ja niihin rinnastuvien järjestäytyneiden joukkojen toiminta ja toiminnan

valmistelu; 2) Suomen maanpuolustukseen kohdistuva tiedustelutoiminta; 3) joukkotuhoaseiden suunnittelu, valmistaminen, levittäminen ja käyttö; 4) vieraan valtion sotatarvikkeiden kehittäminen ja levittäminen; 5) kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaava kriisi; 6) kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden turvallisuutta uhkaava toiminta; 7) Suomen kansainvälisen avun antamisen ja kansainvälisen muun toiminnan turvallisuutta uhkaava toiminta.

Lisäksi lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaan tiedustelumenetelmällä saadaan hankkia tietoa vieraan valtion toiminnasta tai muusta sellaisesta toiminnasta, joka voi vaarantaa Suomen maanpuolustusta tai vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja.

Pykälän 1 momentissa tarkoitettu toiminta olisi luonteeltaan sellaista, ettei sen tarvitsisi välittömästi uhata Suomea. 1 momentissa luetellusta toiminnasta tiedon hankkiminen antaisi Suomelle tietoa, jonka perusteella erilaisiin kriisitilanteisiin voitaisiin varautua parhaalla mahdollisella tavalla.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa olisi mainittu vieraan valtion lisäksi vieraaseen valtioon rinnastuva järjestäytynyt joukko. Vieraaseen valtioon rinnastuvaa joukkoa olisi arvioitavat sen perusteella, miten järjestäytynyttä toiminta on, mitkä ovat sen käytössä oleva resurssit ja minkälaista toiminta on kokonaisuutena arvioituna.

Pykälän 2 momentti koskisi tilanteita, joissa tiedusteltava toiminta ei lähtökohtaisesti olisi sotilaallista. Valtiot saattavat pyrkiä käyttämään esimerkiksi sotilaallisen toiminnan valmistelemiseksi keinoja, joita ei voida katsoa sotilaallisiksi, esimerkiksi demokraattiseen yhteiskuntaan vaikuttamista. Lisäksi esimerkiksi sotilaallisissa kriisinhallintaoperaatioissa konfliktien moninaisuuden vuoksi operaatioalueella saattaa toimia ryhmittymiä, jotka voivat aiheuttaa merkittävää vahinkoa kriisinhallintajoukoille, vaikka ryhmittymät eivät ole valtiollisia toimijoita tai sellaiseksi rinnastuvia tai järjestäytyneitä.

Teknologian kehityksen myötä yhteiskunnan perustoiminnot ovat entistä riippuvaisempia yksityisistä toimijoista. Teknologian kehittyminen on myös johtanut tilanteeseen, jossa laaja-alaisen vahingon aiheuttaminen yhteiskunnalle on entistä helpompaa ja vahinkoa voidaan aiheuttaa maantieteellisesti suurienkin etäisyyksien päästä tietoverkkojen välityksellä. Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta olisi tilanne, jossa toisesta valtiosta toimitettaisiin kehittynyt haittaohjelma yhteiskunnan kriittisiä perustoimintoja tuottavan ICT-palveluyrityksen palvelimelle. Jos haittaohjelma aktivoitaisiin, voisi tämä aiheuttaa esimerkiksi valtion ylimmän päätöksenteon pysähtymisen esimerkiksi kriisitilanteessa.

Toiminnan, joka ei olisi luonteeltaan sotilaallista, olisi oltava sellaista joka laajuudeltaan voisi aiheuttaa vakavaa uhkaa kansalliselle turvallisuudelle. Toiminta voisi konkretisoituessaan esimerkiksi estää Suomen ylimmän valtiojohdon oikea-aikaisen päätöksenteon, estää Suomen toiminnan kriisitilanteessa tai olennaisesti vaikeuttaa Suomen mahdollisuuksia toimia kansainvälisessä yhteisössä.

4 Tiedustelumenetelmien kohdentaminen

Tiedustelumenetelmän käytön tulisi olla aina kohdennettua. Ensinnäkin kohdentamista rajaisi sotilastiedustelun tarkoitus, jonka mukaan sotilastiedustelu olisi sidottu tiettyihin puolustusvoimista annetussa laissa tarkoitettuihin Puolustusvoimien tehtäviin.

Kohdentamista rajaa sotilastiedustelun tarkoituksen ja kohteiden lisäksi tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan valmistelevasti käsittelemät painopisteet. Painopisteiden pohjalta pääesikunnan tiedustelupäällikkö laatisi tiedustelutehtävän, joka olisi konkreettisempaa kohteiden rajaamista, esimerkiksi osoittamalla sotilastiedusteluviranomaiselle tietyn maantieteellisen alueen tai ilmiön, josta hankittavalla tiedolla painopisteiden mukainen tiedon tarve täytettäisiin. Tiedustelutehtävän pohjalta sotilastiedusteluviranomainen suorittaisi operatiiviset toimet tiedonhankkimiseksi parhaaksi katsomillaan tiedustelumenetelmillä ja analysoimalla tiedon.

Sotilastiedustelutoimintaa ja tiedustelumenetelmien käyttöä rajaisi yleiset periaatteet. Näitä olisivat suhteellisuusperiaate, vähimmän haitan periaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate. Lisäksi laissa säädettäisiin erikseen syrjinnän kiellosta, jonka perusteella tiedustelumenetelmän käyttö ei saisi perustua ainoastaan yhteen kriteeriin, esimerkiksi poliittiseen toimintaan.

Laajasti tarkasteltuna myös laissa säädettäväksi esitetty ilmoitusvelvollisuus rajaisi osaltaan tiedustelumenetelmien käyttöä. Tiedustelutoiminnan vaivihkaisen luonteen vuoksi sotilastiedusteluviranomaisen voidaan olettaa käyttävän ensisijaisesti tiedustelumenetelmiä, jotka puuttuisivat perusoikeuksiin mahdollisimman vähäisessä määrin.

Tiedustelutehtävän perusteella käytettäviä tiedustelumenetelmää kohdennettaisiin edelleen tiedustelumenetelmien käytön yleisellä ja erityisellä edellytyksellä. Tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä olisi 1. lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin mukaan se, että tiedustelumenetelmän käytöllä voitaisiin perustellusti olettaa saatavan tietoa tiedustelutehtävän kannalta.

EIT on ottanut kantaa ratkaisuissaan kohdentamisen osalta muun muassa Amann v. Sveitsi, Kopp v. Saksa, Kruslin v. Ranska, Huvig v. Ranska. Ratkaisuissa on todettu, että lain on oltava tarpeeksi selkeä antaakseen riittävän osoituksen siitä, missä olosuhteissa ja millä edellytyksillä kansalaiset voivat joutua salaisten viranomaistoimenpiteiden kohteeksi. Lisäksi laki ei voi olla sellainen, että se mahdollistaa salaisen tarkkailun kohdistamisen sattumanvaraisesti keneen tahansa.

Edellä tarkoitetut pykälän 2 momentissa olisi erikseen rajaus siitä, että luottamuksellisen viestin suojan alaan puuttuvia tiedustelumenetelmiä voitaisiin käyttää tiedustelumenetelmän käytön kohdistuessa muuhun kuin luonteeltaan sotilaalliseen toimintaan ainoastaan silloin, kun tällaisen toiminnan taustalla oleva toimija voi aiheuttaa vakavaa vaaraa kansalliselle turvallisuudelle ja jos toiminnassa on kyse sotilastiedustelun kohteita koskevan 4 §:n 2 momentin tarkoittamasta toiminnasta.

Tiedustelumenetelmä kohtaisesti olisi säädetty siitä, keneen tai keihin sekä mihin tiedustelumenetelmän käyttöä saisi kohdentaa.

5 Tiedustelumenetelmät

5.1 Tiedustelumenetelmän käytön edellytykset

Tiedustelumenetelmän käytön yleisestä edellytyksestä säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentissa. Säännöksen mukaan tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä on, että tiedustelumenetelmän käytöllä voitaisiin perustellusti olettaa saatavan tietoa tiedustelutehtävän kannalta. Kuten edellä on todettu, kyseessä olisi niin sanotusta perustellusta tuloksellisuusodotuksesta. Tiedustelumenetelmän käytön hyödyllisyys olisi perusteltava yksittäistapauksellisesti niin, että ulkopuolinen tarkastelija voisi päätyä samaan lopputulokseen. Perustelu voisi liittyä esimerkiksi siihen, miksi nimenomaan tiettyä henkilöä tai henkilöryhmää tulisi voida tarkkailla ja miksi näin pystyttäisiin oletetusti saamaan hyödyllistä tietoa.

Mainitun pykälän 2 momentissa olisi erikseen rajaus siitä, että luottamuksellisen viestin suojan alaan puuttuvia tiedustelumenetelmiä voitaisiin käyttää tiedustelumenetelmän käytön kohdistuessa muuhun kuin luonteeltaan sotilaalliseen toimintaan ainoastaan silloin, kun tällaisen toiminnan taustalla oleva toimija voi aiheuttaa vakavaa vaaraa kansalliselle turvallisuudelle ja jos toiminnassa on kyse sotilastiedustelun kohteita koskevan 4 §:n 2 momentin tarkoittamasta toiminnasta.

Yleisen edellytyksen lisäksi olisi tiedustelumenetelmäkohtaisesti säädetty erityisistä edellytyksistä. EIT on ottanut kantaa ratkaisuissaan Amann v. Sveitsi, Kopp v. Saksa, Kruslin v. Ranska ja Huvig v. Ranska siihen, että lainsäädännöstä on käytävä riittävän selkeästi ilmi olosuhteet, joissa kansalainen voi joutua salaisen viranomaistoiminnan kohteeksi.

Tiedustelumenetelmä kohtaisia erityisiä edellytyksiä olisivat ”perustellusti olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi tiedustelutehtävän kannalta” tai ”välttämätöntä tietojen saamiseksi tiedustelutehtävän kannalta”.

Vaatimus erittäin tärkeästä merkityksestä täyttyisi silloin, kun tiedustelutehtävän suorittaminen muulla tavalla olisi hyvin työlästä tai tiedustelutehtävän pitkittymisestä aiheutuisi erityistä vaaraa tai kohtuuttomia kustannuksia.

Välttämättömyysedellytyksellä tarkoitettaisiin viimesijaisuutta eli käytännössä sitä, että tietojen hankkiminen muulla keinolla ei olisi mahdollista tai esimerkiksi vaatisi oleellisesti enemmän voimavaroja tai viivästyttäisi tiedonhankintaa kohtuuttomasti. Välttämättömyys olisi myös muuhun kuin valtiolliseen toimijaan kohdistuvan tietoliikennetiedustelun edellytyksenä. EIT on ottanut tietoliikennetiedustelun osalta välttämättömyyteen kantaa ratkaisussaan Szabó ja Vissy v. Unkari. Ratkaisussa todetaan, että menetelmän käytön tulee olla yleisellä tasolla ehdottoman välttämätöntä demokraattisten instituutioiden suojaamiseksi ja menetelmän käytön tulee yksittäisen tiedusteluoperaation yhteydessä olla ehdottoman välttämätöntä olennaisen tärkeän tiedon saamiseksi.

Suomen perustuslain mukaan valtio ei nauti perusoikeussuojaa. Esityksessä ehdotetaan, että valtiolliseen toimijaan kohdistuvia tiedustelumenetelmiä voitaisiin käyttää alemmalla edellytyksellä. Valtiollinen toimija olisi 1. lakiehdotuksen 9 §:ssä määritelty vieraan valtion tunnistetuksi viranomaiseksi tai sellaiseen rinnastuvaksi toimijaksi sekä tarkoitetun tahon palveluksessa olevaksi tai sen määräyksessä ja ohjauksessa toimivaksi tahoksi.

5.2 Tarkkailu, tekninen tarkkailu, tiedustelu televerkoissa, peitetoiminta ja valeosto sekä tietolähdetoiminta

Laissa säädettäisiin sotilastiedusteluviranomaisen käytössä olevista tiedustelumenetelmistä. Tiedustelumenetelmät vastaisivat pääosin jo poliisilain 5 luvussa säädettyjä salaisia tiedonhankintakeinoja. Näistä käytössä olisivat tarkkailua, suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta, tekninen laitetarkkailu, telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, peitetoiminta, valeosto ja tietolähdetoiminta.

Telekuuntelu poikkeaisi poliisilain 5 luvun määritelmästä siltä osin, että telekuuntelua voitaisiin kohdistaa henkilöön, eli tietyn henkilön luvan voimassaolon aikana käyttämiin kaikkiin teleosoitteisiin ja telepäätelaitteisiin.

Lisäksi telekuuntelua voitaisiin kohdistaa myös viestintäyhteyteen, joka ei käyttäisi yleistä viestintäverkkoa. Tällaisia viestintäyhteyksiä voisivat olla esimerkiksi satelliittipuhelut. Tiedustelumenetelmänä käytettävän telekuuntelun laajennusta voidaan pitää perusteltuna muun muassa sillä, että satelliittiteknologia kehittyy kiihtyvällä vauhdilla, minkä voidaan myös olettaa lisäävän satelliittiteknologiaa käyttävien sovellutusten määrää.

Tekninen laitetarkkailu poikkeaisi poliisilain 5 luvun määritelmästä siinä, että teknisellä laitetarkkailulla voitaisiin hankkia tietoa myös viestin sisällöstä. Voimassaolevan poliisilain ja pakkokeinolain mukaan teknisellä laitetarkkailulla ei voitaisi hankkia tietoa tietokoneen tai muun vastaavan teknisen laitteen taikka sen ohjelmiston sisältämistä viesteistä.

5.3 Paikkatiedustelu, jäljentäminen ja lähetyksen jäljentäminen

Edellä sanottujen toimivaltuuksien lisäksi säädettäisiin uusista toimivaltuuksista, jotka mukailisivat pakkokeinolain eräitä salaisia pakkokeinoja. Näitä olisivat paikkatiedustelu, jäljentäminen ja lähetyksen jäljentäminen. Jäljentäminen ja lähetyksen jäljentäminen voisivat kohdistua myös viestiin. Lähetyksen jäljentämiseen liittyisi myös olennaisena lähetyksen pysäyttäminen jäljentämistä varten.

5.4 Radiosignaalitiedustelu ja ulkomaan tietojärjestelmätiedustelu

Erityisesti sotilastiedustelulle säädettäviä toimivaltuuksia olisivat radiosignaalitiedustelu ja ulkomaan tietojärjestelmätiedustelu.

Radiosignaalitiedustelusta säädettäisiin nimenomaisesti oikeusjärjestelmän kehityksen asettamista vaatimuksista johtuen. Radiosignaalitiedustelu kohdistuu joko Suomen alueelle tulevaan tai Suomesta lähtöisin olevaan radiosignaaliin, jonka lähettävä tai vastaanottava laite on Suomen rajan ulkopuolella. Keskeisiä radiosignaalien käyttäjiä ovat sotilaalliset toimijat omassa operatiivisessa viestinnässään ja johtamisjärjestelmissä. Lisäksi esimerkiksi ohjuksien liikkuminen perustuu keskeisesti radiosignaaleihin. Radiosignaalitiedustelusta olisi tarkoituksen mukaista säätää nimenomaisesti sen merkittävyyden kannalta Puolustusvoimille.

Ulkomaan tietojärjestelmätiedustelussa olisi kyse teknisin menetelmin hankittavasta tiedosta Suomen rajan ulkopuolella olevasta tietojärjestelmästä. Tietojärjestelmällä tarkoi-

tettaisiin laajasti eri laitteiden yhdistelmästä muodostuvaa kokonaisuutta ja tiedustelumenetelmän käyttö voisi kohdistua niin järjestelmän ja siinä käytettävien ohjelmistojen teknisiin tietoihin kuin järjestelmän sisältämiin tietoihin ja viesteihin.

Ulkomaan tietojärjestelmätiedustelussa käytettävien menetelmien voidaan katsoa vastaavan osaltaan teknistä kuuntelua ja teknistä laitetarkkailua, mutta sen merkittävyyden kannalta ja etenkin ulkopoliittisten näkökohtien kannalta, toimivaltuudesta olisi tarkoituksenmukaista säätää nimenomaisesti.

5.5 Ulkomailla tapahtuva sotilastiedustelu

Edellä tarkoitettuja tiedustelumenetelmiä voitaisiin käyttää myös ulkomailla. Ulkomailla tapahtuvassa sotilastiedustelussa voitaisiin ottaa huomioon tiedustelumenetelmiä koskevat rajoitukset. Kaikissa tilanteissa tämä ei kuitenkaan olisi aina mahdollista olosuhteiden ollessa moninaisia. Toiminnassa olisi kuitenkin otettava huomioon EIT:n tulkintakannanotto toimintaa ohjaavina suuntaviivoina.

5.6 Tietoliikennetiedustelu

Teknisten tietojen käsittely

Merkittävä uusi toimivaltuuskokonaisuus olisi tietoliikennetiedustelu. Tietoliikennetiedustelu käsittäisi tiedonhankinnan valtiollisen toimijan sekä muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteestä. Lisäksi tietoliikennetiedustelua tukevana toimivaltuutena olisi teknisten tietojen käsittely.

Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen mukaan tekniseksi tiedoksi määriteltäisiin tieto, joka on muuta kuin viestin sisältöä koskevaa semanttista tietoa. Teknisten tietojen käsittelyssä yleisen viestintäverkon osasta otettaisiin joko ajallisesti lyhyt kestoisia näytteitä tai satunnaisotannalla viestintäverkon osassa kulkevia IP-paketteja. Näiden pohjalta tehtäisiin tekninen analyysi, jonka tuloksena voitaisiin arvioida sitä, onko tietty viestintäverkon osa sellainen, josta mahdollisimman tehokkaasti voitaisiin saada tietyltä alueelta tulevaa tietoliikennettä.

Teknisen analyysin tuloksena ei saa syntyä tietoa, josta voitaisiin tunnistaa yksittäisiä henkilöitä.

Tietoliikenteeseen kohdistuva tiedustelu

Tietoliikennetiedustelussa olisi kyse kohteena olevan toimijan tietoliikenteen tiedustelusta Suomen alueella. Suomen alueen kautta kulkee merkittäviä tietoliikennekaapeleita, joissa voidaan arvioida reitittyvän sotilastiedustelun kannalta merkittävien kohteiden tietoliikennettä internet-verkon toiminnan vuoksi.

Koska valtiollisen toimijan ei voida katsoa nauttivan perusoikeussuojaa, voitaisiin tällaisen toimijan tietoliikenteeseen puuttua lievemmin ehdoin kuin muun toimijan tietoliikenteeseen.

Tietoliikennetiedustelussa tietoliikenteen tiedustelu tapahtuisi hakuehtojen perusteella, jotka tuomioistuin olisi hyväksynyt lupaa antaessaan. EIT on ratkaisussaan Liberty ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta katsonut tällaisen menettelyn hyväksyttäväksi.

Hakuehtoina käytettäisiin teknisiä tietoja tai niiden luokkia. Internet-verkossa lähetettävä viesti jakautuu IP-paketeiksi, jotka ohjautuvat tietoliikennevirrassa vastaanottajalle. Vastaanottajan päätelaitteessa IP-paketit kasaantuvat taas ymmärrettäväksi viestiksi. Jotta tämä olisi mahdollista, IP-paketit sisältävät teknistä tietoa muun muassa siitä, mistä IP-paketti on lähtöisin ja mitä kautta IP-paketti on reitittynyt. Näihin tietoihin kohdistuvilla hakuehdoilla tietoliikenteestä voitaisiin seuloa tiedusteluoperaation kohteena olevaa tietoliikennettä.

Tietoliikennetiedustelunprosessissa tietyssä tuomioistuimen myöntämän luvan tarkoittamassa viestintäverkon osassa, käytännössä tietyssä aallonpituudessa, kulkeva tietoliikenne peilattaisiin tietoliikennetiedustelujärjestelmän välimuistiin, jossa tietoliikenteeseen kohdistettaisiin hakuehtoja. Tässä vaiheessa sotilastiedusteluviranomaisella ei olisi pääsyä tietoliikenteeseen, mikä ei olisi käytännössä teknisesti eikä käsiteltävänä olevan tietomäärän takia mahdollista. Välimuistissa oleva tieto ylikirjoitetaan saman tien sen jälkeen, kun se on todettu hakuehtoja vastaamattomaksi, joten sotilastiedusteluviranomainen ei voi palata käsittelemään tietoja enää jälkikäteen.

Hakuehtojen mukainen tietoliikenne ohjautuisi jatkokäsittelyyn, missä tietoliikenteen sisältöön menevillä hakuehdoilla tietoliikenteestä edelleen haettaisiin tiedusteluoperaation kannalta merkityksellistä tietoa. Automaattisessa jatkokäsittelyssä tietomäärä on edelleen niin suuri, ettei olisi tarkoituksen mukaista, että yksittäinen virkamies vielä tässä vaiheessa puuttuisi viestinnän sisältöön. Automaattisen käsittelyn vaihe vertautuisi esimerkiksi telekuuntelulla hankittuihin tallenteisiin, joista voidaan jo nykyisellään automatisoidusti poistaa irrelevantti tieto tallenteita tarkastettaessa. Edelleen tässä vaiheessa manuaaliseen jatkokäsittelyyn valikoitumaton tieto ylikirjoitetaan, joten sotilastiedusteluviranomainen ei pysty palaamaan tähän tietoon jälkikäteen.

Vasta automaattisen käsittelyn jälkeen sotilastiedusteluviranomaisen virkamies pääsisi analysoimaan tietoja.

6 Päätöksenteko

Päätöksentekijänä tiedustelumenetelmien käytön osalta olisi tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtynyt sotilaslakimies tai muu virkamies, pääesikunnan tiedustelupäällikkö tai Helsingin käräjäoikeus. Lisäksi eräiden tiedustelumenetelmien osalta olisi tarkoituksenmukaista turvallisuusnäkökohtien kannalta, että päätöksenteko pysyisi sotilastiedustelunviranomaisen sisällä.

Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä tuomioistuinlupaa edellyttäviä tiedustelumenetelmiä olisivat telekuuntelu ja tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta, tekninen laitetarkkailu, paikkatiedustelu ja tietoliikennetiedustelu. Lupa voitaisiin antaa enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan lukuun ottamatta telekuuntelussa ja sen sijasta toimitettavassa tietojen hankkimisessa, jos kohteena on henkilö. Näissä tilanteissa lupa voitaisiin antaa enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan.

Päätöksenteko olisi porrastettu sen mukaan kuinka vahvasti tiedustelumenetelmän käytöllä puututaan perusoikeuksiin.

EIT on ratkaisukäytännössään, muun muassa tapauksissa Weber ja Saravia v. Saksa sekä Liberty ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, asettanut minivaatimuksia salaista viranomaistoimintaa koskevalle lainsäädännölle, jotta vallan väärin käyttöä voitaisiin ehkäistä. Lainsäädännöstä on käytävä ilmi muun muassa ne tilanteet, joissa perusoikeuksiin puuttuminen on mahdollista, kohteiden määrittely ja toimivaltuuksien käytön keston rajoitukset.

Ulkomailla tapahtuvasta sotilastiedustelusta ja siinä käytettävistä tiedustelumenetelmistä päätöksen tekisi aina pääesikunnan tiedustelupäällikkö. Suomalaisella tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tehdä päätöksiä, jotka ulottuisivat toisen valtion lainkäyttöpiiriin. Lisäksi pääesikunnan tiedustelupäällikön olisi otettava päätöksessään huomioon ulkopoliittiset näkökohdat, mikä varmistettaisiin tiedustelutoiminnan yhteensovittamisen kautta.

7 Tuomioistuimen lupaharkinta

Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen mukaan viestintään puuttuvista menetelmistä päättäisi tuomioistuin. Esimerkiksi käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 34 §:ssä säädettäisiin telekuuntelusta ja muusta vastaavasta tietojen hankkimisesta päättämisestä. Sen 1 momentin mukaan vaatimuksen esittäisi pääesikunnan tiedustelupäällikkö.

Pykälän 2 momentin mukaan lupa voitaisiin myöntää korkeintaan kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. tai, jos tiedustelumenetelmän käytön kohteena olisi henkilö, lupa voitaisiin myöntää kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan.

Pykälän 3 momentissa olisi säädetty yksityiskohtaisesti lupavaatimuksessa ja päätöksessä esitettävistä seikoista. Momentin 1 kohdan mukaan lupavaatimuksessa ja päätöksessä olisi esitettävä toimenpiteen perusteena oleva tiedustelutehtävä. Tiedustelutehtävä määriteltäisiin 1. lakiehdotuksen 9 §:ssä pääesikunnan tiedustelupäällikön sotilastiedusteluviranomaiselle antamaksi toimeksiannoksi tiedustelutiedon hankkimiseksi 4 §:ssä tarkoitetusta sotilastiedustelun kohteesta, joka perustuu ulko-ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisen kokouksen valmistelevasti käsittelemiin painopisteisiin tai 13 §:ssä tarkoitettuun tietopyyntöön. Tiedustelutehtävällä rajattaisiin ja konkretisoitaisiin sotilastiedustelun kohteena olevaa toimintaympäristöä, jossa toimivista tahoista olisi tarkoituksen mukaista hankkia tietoa.

Momentin 2 kohdan mukaan vaatimuksessa ja päätöksessä olisi mainittava toimenpiteen kohteena oleva henkilö, teleosoite tai telepäätelaite. Vaatimuksessa ja päätöksessä olisi yksilöitävä kohdan mukaiset kohteet.

Momentin 3 kohta olisi lupaharkinnan kannalta merkittävä. Vaatimuksessa ja päätöksessä olisi mainittava tosiseikat, joihin telekuuntelun tai tietojen hankkimisen telekuuntelun sijasta edellytykset ja kohdistaminen perustuvat. Sotilastiedusteluviranomaisella olisi velvollisuus perustella ja esittää ne tosiseikat, joiden perusteella tietty henkilö, telepäätelaite tai teleosoite liittyy tiedustelutehtävään. Lisäksi olisi esitettävä tosiseiskat siitä, että tiedustelumenetelmän käytön edellytykset täyttyvät. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä myös sotilastiedustelun yleisten edellytysten täyttymiseen.

Tuomioistuin voisi varmistua tiedon riittävyydestä kyselyoikeuttaan käyttäen.

Tuomioistuimen lupaa hakiessaan sotilastiedusteluviranomaisen virkamiestä sitoo virkavastuu ja hän vastaa esittämiensä perusteiden oikeellisuudesta.

Momentin 4 kohdan mukaan vaatimuksessa ja päätöksessä olisi esitettävä telekuuntelua tai tietojen hankkimista telekuuntelun sijasta koskevan luvan voimassaoloaika kellonajan tarkkuudella. Henkilöön kohdistuvassa telekuuntelussa lupa voitaisiin antaa korkeintaan kolmeksi kuukaudeksi ja muussa tapauksessa korkeintaan kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Tuomioistuin voi päättää annetuissa rajoissa luvan voimassaolosta, mitä kautta tuomistuin voi myös kontrolloida osaltaan toimivaltuuden käyttöä. Esimerkiksi henkilöön kohdistuvassa telekuuntelussa saattaa olla tarkoituksen mukaista, että lyhyemmällä luvan voimassaoloajalla kontrolloidaan sotilastiedusteluviranomaisen telekuuntelun käytön kohdistumista tiettyyn henkilöön.

Momentin 5 kohdan mukaan vaatimuksessa ja päätöksessä olisi mainittava telekuuntelua tai tietojen hankkimista telekuuntelun sijasta johtava ja valvova tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtynyt virkamies. Kohta olisi olennainen sisäisen laillisuusvalvonnan kannalta.

Lisäksi olisi momentin 6 kohdan mukaan mainittava mahdolliset telekuuntelun tai tietojen hankkimisen telekuuntelun sijasta rajoitukset ja ehdot.

Tietoliikennetiedustelun osalta voidaan todeta soveltuvilta osin vastaavat seikat. Tietoliikennetiedustelussa kuitenkin korostuvat tiedustelumenetelmän luonteen vuoksi tekniset seikat. Päätöksenteosta säädettäväksi esitetyn 68 §:n 3 momentin 4 kohdassa säädettäisiin velvollisuus esittää hakuehdot tai niiden luokat ja perustelut niille. Hakuehtoina käytettäisiin tietoliikenteen teknisiä tietoja. Näitä voisivat olla esimerkiksi IP-osoiteavaruudet, niin sanotut MPLS-tagit ja sähköpostin osoitetiedot. Sotilastiedusteluviranomaisen olisi esitettävä riittävät perustelut tuomioistuimelle siitä, miksi juuri nämä hakuehdot olisivat ne, joilla tiedustelutehtävän mukaiset tiedot saataisiin, Lisäksi olisi esitettävä perusteluista sille, että juuri nämä hakuehdot ja hakuehtojen luokat kohdistuvat tarkkarajaisesti luvan tarkoittamaan kohteeseen ja mahdollisimman vähän sivullista liikennettä tulee tiedustelumenetelmän käytön piiriin.

Kyseisen momentin 5 kohdan mukaan olisi esitettävä tietoliikennetiedustelun kohteena oleva viestintäverkon osa ja perustelut sille. Lupavaatimuksessa olisi pystyttävä esittämään ne tosiseikat, joiden perusteella juuri kyseisestä viestintäverkon osasta saataisiin kohteesta merkityksellistä tietoa.

8 Tietojen luovuttaminen

Esitetyssä laissa olisi tarkasti säädetty tilanteista, joissa tiedustelumenetelmin saatua tietoa voitaisiin luovuttaa rikosten selvittämiseen ja estämiseen. Jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus olisi vähintään kuusi vuotta vankeutta, olisi sotilastiedusteluviranomaisen ilmoitettava siitä toimivaltaiselle viranomaiselle.

Mahdollisuus luovuttaa tietoa rikosten selvittämiseksi olisi sidottu rikoksiin, joista säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta. Jos kyseessä olisi vielä estettävissä oleva rikos, tietoa voitaisiin luovuttaa, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus olisi vähintään kaksi vuotta vankeutta.

Esityksessä säädettäisiin lisäksi tiedustelutiedon luovuttamisesta kansainvälisessä yhteistyössä. Esityksessä tarkoitettu tietojen luovuttaminen koskisi muuta kuin henkilötietoa, josta säädettäisiin erikseen valmisteltavana olevassa henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annettavassa laissa, joka on tarkoitus antaa eduskunnalle lähiaikoina.

EIT on ratkaisussaan Weber ja Saravia v. Saksa katsonut, että tilanteissa, joissa tiedusteluviranomaisen tietoon tulee rikoksia koskevaa tietoa, tieto on annettavissa edelleen rikosten torjuntaa ja selvittämistä suorittaville viranomaisille, jos kyseessä on riittävän vakava rikollisuus. Puolustusministeriössä valmisteltavana olevassa Puolustusvoimien henkilötietojen käsittelystä annetussa laissa säädettäisiin kattavasti ja yksityiskohtaisesti myös sotilastiedustelua koskevista henkilörekistereistä, niiden käyttötarkoituksesta ja tietosisällöstä sekä henkilötietojen luovuttamisesta toiselle valtiolle ja kansainväliselle järjestölle.

Koska Puolustusvoimien kansainvälinen toiminta on luonteeltaan hyvin erilaista kuin muiden viranomaisten, eikä henkilötietojen vapaa liikkuvuus unionin alueella koske Puolustusvoimien toimintaa, asiasta olisi syytä säätää Puolustusvoimien osalta erikseen. Edellä mainitussa laissa säädettäisiin tyhjentävästi niistä tarkoituksista, joiden vuoksi tietoja saisi luovuttaa sekä tietyistä luovutuksiin liittyvistä suojatoimista. Laissa erikseen kiellettäisiin Suomen kansalaisten ja Suomessa asuvien henkilöiden arkaluonteisten henkilötietojen laajamittainen luovuttaminen ulkomaille. Sääntelyn voidaan katsoa täyttävän perustuslain vaatimuksen riittävästä yksityiskohtaisuudesta ja tarkkarajaisuudesta.

Hallituksen esitys laiksi Puolustusvoimien henkilötietojen käsittelystä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi on tarkoitus antaa eduskunnalle viikolla 10. Siten se olisi eduskunnan käsiteltävänä samaan aikaan tiedustelulainsäädäntöä koskevien hallitusten esitysten kanssa.

9 Tiedustelukiellot ja tietojen hävittäminen

Lakiesityksen 79 §:ssä olisi säädetty tiedustelukielloista (muun muassa EIT:n ratkaisu Weber ja Saravia v. Saksa). Pykälän 1 momentissa luetelluilla tiedustelumenetelmillä ei saisi hankkia tietoa tiettyjen ammattityhmien toiminnasta, joita koskevista velvollisuuksista tai oikeudesta kieltäytyä todistamasta säädetään oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13, 14, 16, 20 §:ssä tai 22 §:n 2 momentissa.

Erityinen tiedustelukielto koskisi tietoliikennetiedustelua. Kiellon mukaan tietoliikennetiedustelua ei saisi kohdistaa viestintään, jonka lähettäjä ja vastaanottaja olisivat Suomessa.

Tiedustelukiellosta poikkeuksena olisivat tilanteet, joissa tiedustelukiellon piirissä olevat ammattiryhmän edustajan osalta olisi tehty tiedustelumenetelmän käyttöä koskeva päätös. Toisin sanoen edellytyksenä olisi se, että myös tämä henkilö osallistuisi sotilastiedustelun kohteena olevaan toimintaan.

Jäljentämiskielloista säädettäisiin erikseen 80 §:ssä.

Tiedustelutietojen hävittämisestä (muun muassa EIT:n ratkaisu Weber ja Saravia v. Saksa) säädettäisiin 81 §:ssä. Lähtökohtaisesti tiedustelumenetelmällä saatu tieto olisi hävitettävä viipymättä sen jälkeen, kun on käynyt ilmi, ettei tietoa tarvittaisi tai tietoa ei saisi käyttää sotilastiedustelun tehtävien hoitamiseksi taikka tietoa ei tarvittaisi maanpuolustuksen kannalta tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Erityisistä tiettyjä tiedustelumenetelmiä koskevista keskeyttämisvelvollisuuksista ja tiedustelumenetelmällä hankitun tiedon hävittämisestä säädettäisiin 82 §:ssä.

Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen 83 §:ssä säädettäisiin tietoliikennetiedustelua koskevista erityisistä tietojen hävittämisvelvollisuuksista. Säännöksen mukaan tieto olisi hävitettävä viipymättä, kun kävisi ilmi, että viestinnän lähettäjä ja vastaanottaja olivat Suomessa. Lisäksi tieto olisi hävitettävä välittömästi, jos lähettäjällä, vastaanottajalla tai tallentajalla olisi oikeus tai velvollisuus kieltäytyä todistamasta kyseisestä tiedosta tiedustelukieltojen mukaisesti.

Tiedustelukieltoja ja tietojen hävittämisvelvollisuuksia olisi toteutettava tiedustelumenetelmän käytön aikana sekä tiedustelumenetelmän käytöstä syntyneiden tallenteiden tarkastamisen (1. lakiehdotuksen 106 §) yhteydessä.

10 Ilmoittaminen tiedustelumenetelmän käytöstä

Ilmoituksen tekeminen tiedustelumenetelmän käytöstä on yhdistetty siihen, että yksilöllä on mahdollisuus haastaa viranomaisten toiminnan laillisuus (muun muassa EIT:n ratkaisut Klass ym. v. Saksa, Weber ja Saravia v. Saksa). Ilmoitusvelvollisuus ei ole kuitenkaan absoluuttinen, koska ilmoittaminen voisi vaarantaa niitä pitkäntähtäimen tavoitteita, joiden vuoksi tiedustelumenetelmän käyttö aloitettiin.

Käsiteltävänä olevan esityksen 1. lakiehdotuksen 86 §:ssä säädettäisiin ilmoitusvelvollisuudesta tiedustelumenetelmän käytön kohteelle (muun muassa EIT:n ratkaisut Zakharov v. Venäjä, Klass ym. v. Saksa, Weber ja Saravia v. Saksa). Pykälän 1 momentin mukaan telekuuntelusta, tietojen hankkimisesta telekuuntelun sijasta, televalvonnasta ja teknisestä tarkkailusta sekä viestiin kohdistuvasta jäljentämisestä ja viestiin kohdistuvasta lähetyksen jäljentämisestä olisi viipymättä ilmoitettava tiedonhankinnan kohteena olleelle henkilölle kirjallisesti sen jälkeen, kun tiedustelumenetelmän käytön tarkoitus olisi saavutettu. Ilmoitus olisi tehtävä viimeistään vuoden kuluttua tiedustelumenetelmän käytön lopettamisesta.

Ilmoitusta voitaisiin lykätä tai jättää se tekemättä, mikäli tuomioistuin antaisi siihen luvan. Lykkäys voitaisiin myöntää korkeintaan kahdeksi vuodeksi kerrallaan, jos se olisi perusteltua käynnissä olevan tiedustelumenetelmän turvaamiseksi, maanpuolustuksen kannalta tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi.

Ilmoitus voitaisiin jättää kokonaan tekemättä tuomioistuimen päätöksellä, jos se on välttämätöntä maanpuolustuksen kannalta tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi. EIT on katsonut ratkaisuissaan Klass ym. v. Saksa sekä Weber ja Saravia v. Saksa, ettei ilmoitusvelvollisuus ole absoluuttinen, sillä se voisi vaarantaa niitä pitkäntähtäimen tavoitteita, joiden vuoksi tiedustelumenetelmän käyttö aloitettiin. Lisäksi ratkaisussa Weber ja Saravia v. Saksa todetaan, että päätös kokonaan ilmoittamatta jättämisestä tulisi tapahtua ulkopuolisen toimielimen toimesta.

Tietoliikennetiedustelun osalta ilmoitusvelvollisuus alkaisi siitä ajankohdasta, kun tiedustelumenetelmän käyttö olisi lopetettu ja tietoliikennetiedustelun jatkokäsittelyssä olisi manuaalisesti selvitetty viestin sisältö. Ennen manuaalista käsittelyä sotilastiedusteluviranomaisen virkamiehellä ei olisi mahdollisuutta perehtyä kerätyn tietoliikenteen sisältöön eikä sotilastiedusteluviranomaisella olisi näin ollen myöskään mahdollisuutta hyödyntää tietoa. EIT on ratkaisussaan Weber ja Saravia v. Saksa todennut, että tieto, jota ei ole käytetty ja on tuhottu, ei edellytä ilmoittamista tiedustelumenetelmän käytön kohteelle.

Ilmoitusvelvollisuus ei koskisi suunnitelmallista tarkkailua, peiteltyä tiedonhankintaa, peitetoimintaa, valeostoa, tietolähteen ohjattua käyttöä, paikkatiedustelua, muuhun viestiin kohdistuvaa jäljentämistä ja muuhun kuin viestiin kohdistuvaa lähetyksen jäljentämistä. Tätä voidaan pitää perusteltuna kyseisten tiedustelumenetelmien käytön vaarantumisena, työturvallisuusnäkökohdilla tai lievällä puuttumisella perusoikeuksiin.

Poikkeus ilmoitusvelvollisuudesta koskisi myös tilanteita, joissa tiedustelumenetelmän käytön kohteena olisi valtiollinen toimija.

11 Valvonta ja oikeusturvajärjestelyt

Tiedustelumenetelmien käyttö perustuisi aina viranomaisomaispäätökseen. Kuten edellä tämän muistion kohdassa *Päätöksenteko* on todettu, päätöksentekijänä olisi aina joko tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtynyt sotilaslakimies, tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtynyt muu virkamies, pääesikunnan tiedustelupäällikkö tai tuomioistuin. Edellä tarkoitetut tahot suorittaisivat tiedustelumenetelmien käytön valvontaa ennakollisesti.

Tiedustelumenetelmien käyttöä valvoisi aina ensisijaisesti lähiesimies, kuten asianlaita on muussakin viranomaistoiminnassa. Jo voimassa olevan lainsäädännön mukainen viranomaistoiminnan valvonta säilyisi ennallaan. Eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri ja tietosuojavaltuutettu suorittaisivat jatkossakin valvontatehtäviään, joiden alaan myös sotilastiedustelu kuuluisi jatkossa. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin valvoisi osaltaan Suomen lainsäädännön ihmisoikeussopimuksen mukaisuutta.

Elimellisenä osana valvontaa olisi myös sotilastiedusteluviranomaisen velvollisuus laatia pöytäkirja ilman aiheetonta viivytystä tiedustelumenetelmän käytöstä.

Sotilastiedustelutoimintaa kokonaisuudessaan valvoisi pääesikunnan päällikkö ja puolustusvoimien asessori, joiden suorittamaa valvontaa täydentäisi puolustusministeriön harjoittama valvonta.

Edellä sanotun lisäksi tiedustelutoimintaa varten ehdotetaan perustettavaksi oma laillisuusvalvontaa suorittava viranomainen, tiedusteluvaltuutettu, jolla olisi riippumaton ja sillä olisi laajat tiedonsaantioikeudet sekä mahdollisuus keskeyttää tiedustelumenetelmän käyttö. Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä sotilastiedusteluviranomaiselle olisi myös säädetty velvollisuus toimittaa tieto kaikista tiedustelumenetelmiä koskevista päätöksistä tiedusteluvaltuutetulle. EIT on edellyttänyt muun muassa tapauksissa Amann v. Sveitsi, Liberty ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta ja Weber ja Saravia v. Saksa edellyttänyt,

että lain tulee sisältää säännökset tarkkailuvaltuuksien valvonnasta ja niitä koskevista oikeussuojakeinoista.

Riippumattoman tiedusteluvaltuutetun lisäksi eduskuntaan on esitetty perustettavaksi tiedustelunvalvontavaliokunta. EIT on muun muassa ratkaisuissaan Campbell v. Yhdistynyt kuningaskunta ja Leander v. Ruotsi katsonut, että demokratian suojelemisen kannalta merkitystä on annettava myös sillä, että kansanedustuslaitos osaltaan osallistuu salaisten tarkkailuvaltuuksien valvontaan.

Valvonnan toteuttaminen voidaan nähdä myös laajempana. Valvontaa suorittavat myös edellä kuvatun ensisijaisen valvonnan lisäksi välillisesti kansalaiset, tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoituksen saaneet henkilöt, tiedotusvälineet, kansalaisjärjestöt sekä kansanedustajat.

Kattavan ja tehokkaan valvonnan lisäksi yksilön oikeusturvasta huolehditaan esityksessä monessa eri kohdin, kuten säätämällä yksityiskohtaisesti sotilastiedustelun tarkoituksesta ja kohteista, tiedustelutoiminnan ohjauksesta ja toiminnassa noudatettavista periaatteista, tiedonhankinnan menetelmistä ja niiden edellytyksistä, luvanvaraisuudesta, tiedustelukielloista, tietojen luovuttamisesta, tiedustelutietojen hävittämisestä ja tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamisesta tiedustelun kohteelle.

12 Vaikutukset

12.1 Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset julkiseen talouteen

Uusien viranomaistehtävien aiheuttama kokonaislisäkustannus puolustusministeriön hallinnonalalle arvioidaan olevan toiminnan käynnistyessä noin 10 miljoonaa euroa vuositasolla. Kokonaiskustannukset muodostuvat henkilökuluista sekä tiedustelumenetelmien aiheuttamista kuluista. Tätä seuraavina vuosina toimintamenojen lisäykseksi arvioidaan noin 13-15 miljoonaa euroa vuosittain. Muuten sotilastiedustelun edellyttämät kustannukset voidaan kattaa Puolustusvoimien kehittämisohjelmien puitteissa.

Uudet viranomaistehtävät edellyttävät henkilöstön rekrytoimista ja koulutusta. Sotilastiedustelun yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä lisäisi myös toiminnasta viestiminen mahdollisimman avoimesti ja läpinäkyvästi, mikä edellyttää tähän tarkoitukseen henkilöstöä. Lisäksi sotilastiedustelutoiminnan luonne edellyttää vahvaa valvontaa sotilastiedusteluviranomaisen sisällä sekä Puolustusvoimia ohjaavassa viranomaisessa.

Tiedustelumenetelmien käytön edellyttämistä tuomioistuimen luvista sekä tuomioistuin käsittelyyn siirtyneistä havaituista rikoksien käsittelystä arvioidaan aiheutuvan vuosittain noin 80 000 euroa oikeusministeriön hallinnonalalle.

Vaikutukset kansantalouteen ja yrityksille

Kansantalouden ja sen osana toimivien yritysten toimintaedellytysten kannalta on tärkeää, että Suomeen luotava säädösperusta tiedusteluviranomaisten toiminnalle on selkeä. Riittävän täsmällinen ja tasapainoinen lainsäädäntö luo yritysten toiminnan suunnittelun ja investointipäätösten kannalta ennakoitavuutta. Tiedustelua koskevan sääntelyn ja tietosuojan merkityksen korostuessa digitaalisilla markkinoilla täsmällisen, tasapuolisen ja

oikeasuhtaisen sääntelyn voidaan arvioida parhaimmillaan olevan Suomelle kansainvälisillä markkinoilla myönteinen kilpailutekijä. Muun muassa tästä syystä lakiehdotukset on pyritty laatimaan näitä kriteerejä vastaaviksi.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esitys vaikuttaisi olennaisella tavalla viranomaisten välisiin suhteisiin. Toimivaltuuksien mahdollistama tiedonlisä parantaisi sotilastiedusteluviranomaisen kyky informoida ylintä valtiojohtoa Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuvista muutoksista. Toiseksi käsiteltävänä oleva esitys tiivistäisi sotilastiedusteluviranomaisen ja suojelupoliisin yhteistoimintaa. Kolmanneksi esitys vaatii muokkaamaan tiedustelun valvontajärjestelmän sisäisten ja ulkoisten toimijoiden keskinäissuhteet kokonaan uudella tavalla, sillä oikeusministeriössä valmisteltavana olevassa tiedustelutoiminnan valvontalaissa ehdotetaan muun muassa perustettavaksi tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa varten uusi viranomainen.

Puolustusvoimien sisällä esityksellä olisi huomattavia vaikutuksia eritoten tiedustelutoimialan työmääriin. Ehdotuksen laajimmat viranomaisvaikutukset kohdistuisivat sotilastiedusteluviranomaisen tehtäviin ja menettelytapoihin. Uusista toimivaltuuksista säätäminen olisi merkittävä, sillä sotilastiedusteluviranomaisen tiedonhankinta ei liittyisi rikoksen käsitteeseen. Sen lisäksi sotilastiedusteluviranomaisen alueellinen toimivalta ulottuisi Suomen rajan ulkopuolelle.

Ehdotuksessa esitettävät sotilastiedustelun kohteisiin keskittyvä tiedonhankinta paljastanee vain harvoin vakavia, vähintään kuuden vuoden seuraamusuhkaa kantavia rikoksia eli rikoksia, joita koskisi ilmoituspakko esitutkintaviranomaiselle. Ehdotukseen sisältyvä säännös ilmoituksesta rikostorjuntaan vaikuttaneekin tehtäviä enemmän menettelytapoihin, kuten siihen, miten ja missä laajuudessa sotilastiedusteluviranomainen ilmoittaisi epäilystä tai vielä estettävissä olevasta rikoksesta esitutkintaviranomaiselle.

Ehdotuksen mukaan kaikki tiedustelumenetelmiä koskevat lupa-asiat käsiteltäisiin Helsingin käräjäoikeudessa. Helsingin käräjäoikeudessa työskentelee useita pakkokeinoasioihin keskittyviä käräjätuomareita, mikä mahdollistaa erikoistumisen tiedustelumenetelmiä koskeviin lupa-asioihin sekä tiedustelumenetelmien käytöstä ilmoittamista koskeviin kysymyksiin. Helsingin käräjäoikeudelle osoitettaisiin myös tiedustelumenetelmien käytöstä ilmoittamiseen liittyviä tehtäviä, kuten päättämistä ilmoituksen lykkäämisestä tai sen kokonaan tekemättä jättämisestä. Käräjäoikeuden työmäärä olisi näin ollen riippuvainen tiedustelumenetelmien käyttöä ja pääsääntöisestä kohteelle ilmoittamisesta poikkeusta merkitsevien vaatimusten määrästä.

Tiedustelutoiminnan luonne ja toiminnan hyväksyttävyys edellyttävät korostunutta oikeudellista valvontaa. Ulkoisen laillisuusvalvonnan riippumattomuuden ja läpinäkyvyyden turvaamiseksi tällaisesta valvonnasta ei ole tarkoituksen mukaista säätää tiedustelutoimintaa koskevassa laissa. Tämän takia oikeusministeriön hallinnonalalle perustettaisiin uusi tiedustelutoiminnan valvontaan keskittyvä viranomainen. Myös tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan voidaan katsoa kuulua valvonnan kokonaisuuteen. Esityksellä ei rajoitettaisi ylimpien laillisuusvalvojien toimintaan ja esityksen arvioidaan lisäävän myös ylimpien laillisuusvalvojien työmäärää.

12.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotuksella ei olisi merkittäviä vaikutuksia kansalaisten asemaan yhteiskunnassa ja kansalaisyhteiskunnan toimintaa, kansalaisten arvoihin ja asenteisiin, perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumiseen, kansalaisten keskinäiseen toimintaan ja oikeussuhteisiin sekä kansalaisyhteiskunnan toimintaan. Ehdotuksella ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia kansalaisryhmien asemaan ja käyttäytymiseen. Epävarmuutta tiedustelun asianmukaisesta kohdentumisesta voitaisiin ehkäistä säätämällä sotilastiedustelutoiminnan periaatteista ja sillä, että tiedustelutoimintaan kohdistuu riippumaton oikeudellinen ja parlamentaarinen valvonta. Lisäksi tätä epävarmuutta ehkäistäisiin säätämällä riittävän tarkasti siitä, mihin ja keneen tiedustelumenetelmiä tultaisiin kohdistamaan ja millä edellytyksillä.

Ehdotus lisäisi sotilastiedusteluviranomaisen itse hankkiman ja kumppaneilta saaman tiedon määrää. Siltä osin kuin tästä tiedosta voidaan erottaa maanpuolustuksen alalla tiedusteluun liittyviä rikoksia tai maanpuolustuksen vaarantavaa toimintaa, Puolustusvoimat vastaisi nykyiseen tapaan niiden estämisestä ja paljastamisesta.

Lisäksi sotilastiedusteluviranomaisen hankkimaa tietoa voidaan käyttää Puolustusvoimien toiminnan suuntaamiseksi, mikä vaikuttaisi suotuisasti Puolustusvoimien mahdollisuuteen reagoida esiin nouseviin turvallisuusuhkiin sekä uuden tyyppisiin vaikuttamismahdollisuuksiin

Sotilastiedustelukyvyn voidaan arvioida nostavan vieraiden valtioiden kynnystä kohdistaa Suomeen vakoilua tai muuta haitallista toimintaa tietoverkkojen kautta. Ehdotuksella voidaan siten olettaa olevan suotuisia vaikutuksia Suomen digitaalisen ympäristön turvallisuuteen, erityisesti tietoturvallisuuteen ja tietojärjestelmäturvallisuuteen.

12.3 Hyöty- ja haittavaikutusten vertailua

Ehdotetun lainsäädännön hyväksyttävyys perustuu osin siihen, kuinka hyvin ja millaisin seurauksin ja kustannuksin asetetut tavoitteet toteutetaan. Keskeistä on ehdotusten hyötyjen ja haittojen vertailu. Tiedustelutoiminnasta sotilaalliselle maanpuolustukselle ja kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvien hyötyjen on oltava yksityisyyden suojalle sekä kansantaloudelle ja yrityksille mahdollisesti aiheutuvia haittoja suurempia. Toiminnan luonteesta johtuen ei ole esimerkiksi saatavilla julkista tietoa siitä, kuinka paljon valtiot käyttävät taloudellisia voimavaroja sotilastiedusteluun.

Koska Suomeen kohdistuvat sotilaalliset uhkat ovat erilaisia ja vaihtelevat eri aikoina, ovat myös niiden realisoitumisesta aiheutuvat välittömät ja välilliset kustannusvaikutukset vaihtelevia ja vaikeasti ennakoitavia. Jo yhdenkin uhan onnistuneella torjumisella säästetyt vahinkokustannukset voivat olla moninkertaiset sotilastiedustelun vuosittaisiin toimintamenoihin nähden. Esityksellä saavutettavien hyötyjen voidaan näin ollen ennakoida ylittävän siitä johtuvat haitat paitsi rahamääräisesti hankalasti arvostettavien suojeluintressien ja toiminnallisten rajoitusten välisessä vertailussa, myös taloudellisesti. Kaiken suojeltavan intressin arvoa ei voida määritellä taloudellisesti. Viime kädessä on kyse valtion suvereniteetin ylläpitämisestä.

13 Säätämisjärjestyksen arviointi

Tässä esityksessä ehdotettavan lainsäädännön arvioidaan täyttävän EIT:n ratkaisukäytännön ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön asettamat vaatimukset perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamisesta. Esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä lukuun ottamatta sellaisia toimivaltuuksia koskevia säännösehdotuksia, jotka merkitsevät puuttumista perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvattuun luottamuksellisen viestin salaisuuteen.

Tällaisia säännösehdotuksia ovat 1. lakiehdotuksen 24 § (tekninen kuuntelu), 30 § (tekninen laitetarkkailu), 32 §:n 3 momentti (muuhun kuin valtiolliseen toimijaan kohdistuva telekuuntelu), 33§ (muun kuin valtiollisen toimijan tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta), 35§:n 3 momentti (muuhun kuin valtiolliseen toimijaan kohdistuva televalvonta), 55 § (muun kuin valtiollisen toimijan lähetyksen jäljentäminen) ja 67 § (muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuva tiedustelu). Niistä olisi kuitenkin mahdollista säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslain 10 §:n 4 momenttiin ehdotetun tiedon hankkimista koskevan uuden rajoitusperusteen nojalla.

14 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Suomen toimintaympäristön muutos on ollut nopea ja jatkuu edelleen. Sen vuoksi maanpuolustukselle kriittisen tärkeän sotilastiedustelun suorituskyvyn turvaamiseksi ehdotetut säännökset tulisi saattaa kokonaisuudessaan voimaan mahdollisimman nopeasti. Tällöin olisi mahdollista välttää sotilastiedustelun kyvyn liiallinen heikkeneminen suhteessa Suomen nopeasti muuttuvaan turvallisuusympäristöön ja mahdollistaa Suomen puolustusratkaisun tarvitsema ennakkovaroituskyky ja toimintaympäristötietoisuus.

Esityksen 1. lakiehdotukseen sisältyvät säännösehdotukset, jotka koskevat teknistä kuuntelua (24 §), teknistä laitetarkkailua (30 §), muuhun kuin valtiolliseen toimijaan kohdistuvaa telekuuntelua (32 §:n 3 momentti), tietojen hankkimista telekuuntelun sijasta (33 §), muuhun kuin valtiolliseen toimijaan kohdistuvaa televalvontaa (35 §:n 3 momentti), lähetyksen jäljentämistä (55 §) ja muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvaa tiedustelua (67 §), edellyttävät perustuslain muuttamista ja liittyvät siten oikeusministeriössä valmisteltuun hallituksen esitykseen yksityiselämän suojaa koskevan perustuslain 10 §:n sääntelyn tarkistamiseksi (HE 198/2017 vp), joka on käsiteltävä perustuslain 73 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Jos perustuslain muutosehdotus käsiteltäisiin pääsäännön mukaan perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisessa niin sanotussa normaalissa perustuslain säätämisjärjestyksessä, edellä mainitut säännökset voisivat tulla voimaan mahdollisesti 1.1.2020. Sen sijaan, jos perustuslain muutosehdotus käsiteltäisiin perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaisessa nopeutetussa menettelyssä, edellä mainitut säännökset voisivat tulla voimaan vuonna 2018 tai vuoden 2019 alusta.

Jos perustuslain muuttamiselle kiireellisessä menettelyssä ei katsota olevan edellytyksiä ja perustuslain muutos käsiteltäisiin normaalissa menettelyssä, muut kuin perustuslain muuttamista edellyttävät säännösehdotukset ehdotetaan kuitenkin tulevaksi voimaan

mahdollisimman pian tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä eikä niitä jätettäisi teknisesti lepäämään eduskuntavaalien yli.

Esityksellä on lisäksi kiinteä yhteys hallituksen esityksiin HE 202/2017 vp ja HE 199/2017 vp, joissa ehdotetaan säädettäväksi siviilitiedustelusta ja tiedustelutoiminnan valvonnasta. Sen vuoksi kaikkien edellä mainittujen esitysten voimaantuloajankohdan tulisi olla sama.