16.10.2018

Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström
Hallitussihteeri Kosti Honkanen

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 203/2017 vp)

Puolustusministeriön vastine hallituksen esitystä HE 203/2017 vp koskevista asiantuntijalausunnoista

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström
Hallitussihteeri Kosti Honkanen

Sisällys

Puolustusministeriön vastine hallituksen esitystä HE 203/2017 vp koskevista asiantuntijalausunnoista 1
Johdanto 4
Huomiot 1. lakiehdotuksesta (Laki sotilastiedustelusta) 4
1 Sotilastiedustelun kohteet (4 §) 4
2 Syrjinnän kielto (8 §) 5
3 Sotilastiedustelussa käytettävien tiedustelumenetelmien määritteleminen (9 § ja 4 luku) 6
4 Valtiollinen toimija (9 §) 7
5 Tiedustelutehtävä (9 §) 7
6 Tiedustelumenetelmien käytön edellytykset (11 §) 8
7 Rajavartiolaitoksen asema sotilastiedustelutoiminnassa 10
7.1 Sotilastiedusteluviranomaisen määritelmä (10 §) 10
7.2 Rajavartiolaitoksen virkamies tiedustelumenetelmien käyttäjänä 12
7.3 Rajavartiolaitoksen mahdollisuus kirjata henkilötietoja sotilastiedustelurekisteriin 12
7.4 Yhteenveto 13
8 Keskusrikospoliisin ja poliisihallituksen salaisen tiedonhankinnan yhteensovittaminen sotilastiedustelun kanssa (18 §) 13
9 Tietojen luovuttaminen kansainvälisessä yhteistyössä (19 §) 14
10 Henkilöryhmä tiedustelun kohteena (21 ja 86 §) 15
11 Tiedustelumenetelmien käyttöä koskevan päätöksen ja luvan kesto (21, 25, 27, 29, 31, 34, 36, 43, 46, 51, 66 ja 68 §) 16
12 Teknisen katselun kohdistuminen kotirauhan suojaamaan tilaan (27 §) 18
13 Teknisen kuuntelun ja teknisen katselun kohdistamisen kielto vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan 18
14 Henkilö telekuuntelun kohteena (32 §) 19
15 Telekuuntelun mahdollistava laite ja sen tarkastaminen (32 §) 19
16 Laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen ja poisottaminen (40 §) 20
17 Peitetoiminnasta päättäminen (43 §) 22
18 Tiedustelumenetelmien käyttäminen ulkomailla (62 §) 24
19 Sotilastiedusteluviranomaisen virkamiehen paljastuminen ulkomailla 25
20 Ulkomailla oleskelevaan suomalaiseen kohdistuva sotilastiedustelu 26
21 Tietoliikennetiedustelun käytön edellytykset 27
22 Tietolähteen turvaaminen (75 §) 33
23 Rikoksiin liittyvä tieto 34
23.1 Rangaistusasteikkoon sidottu tiedon luovuttaminen (77 §) 34

23.2 Rikostiedon käsittely esitutkinnassa ja ylimääräisen tiedon suhde 35
23.3 Rikokseen liittyvän tiedon ilmoittamisen lykkääminen 38
23.4 Yhteenveto 40
24 Tiedon luovuttaminen syyttömyyttä tukevana selvityksenä 42
25 Tiedustelukiellot ja tietojen hävittäminen (79 §) 43
26 Ilmoittaminen syyttäjälle esitutkinnan käynnistämisestä ja rikoksen estämiseen tähtäävän toimenpiteen aloittamisesta (78 §) 45
27 Tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittaminen (86 §) 46
28 Tietoliikennetiedustelun kohdistuminen ulkomailla olevaan suomalaiseen ja siitä ilmoittaminen 47
29 Ilmaisukiellosta kanteleminen (92 §) 48
30 Yrityksille aiheutuvien kustannusten korvaaminen 48
31 Puolustusministeriön tiedonsaantioikeus (103 §) 49
32 Tuomioistuinkontrolli 49
33 Tiedusteluvaltuutetun asema tuomioistuinkäsittelyssä 51
34 Vieraan valtion virkamiehen virka- ja vahingonkorvausvastuu 53
35 Asetuksenantovaltuus sotilastiedusteluviranomaisen ja keskusrikospoliisin välisestä yhteistyöstä (115 §) 54
36 Sotilastiedustelutoiminnasta tiedottaminen 54
37 Ilmiantajan suoja 55
Huomiot 3. lakiehdotuksesta (Laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain muuttamisesta) 55
38 Esitutkinnan järjestäminen Puolustusvoimissa 55
38.1 Sotilastiedusteluviranomaisen määritelmä 55
38.2 Sotilastiedusteluviranomaisen virkamiehen esitutkinnan järjestäminen 56
39 Taloudelliset vaikutukset poliisille 58

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström
Hallitussihteeri Kosti Honkanen

Johdanto

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt puolustusministeriöltä vastinetta otsikossa mainittua hallituksen esitystä koskevista asiantuntijalausunnoista. Puolustusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Huomiot 1. lakiehdotuksesta (Laki sotilastiedustelusta)

1 Sotilastiedustelun kohteet (4 §)

Professori Sakari Melander kiinnittää lausunnossaan huomiota 4 §:n 2 momenttiin (sotilastiedustelun kohteet). Professori Melanderin lausunnon mukaan säännöksessä ei lainkaan yksilöidä, mitä on muu sellainen toiminta, joka voi vaarantaa Suomen maanpuolustusta tai vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja. Sääntelyä on täsmennetty esityksen perusteluissa (HE 203/2017 vp., s, 191-192), mutta myös laintasoista sääntelyä olisi professori Melanderin mukaan välttämättä täsmennettävä. Professori Melander esittää, että momenttiin pitäisi lisätä viittaus puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan b alakohtaan.

Puolustusministeriö toteaa aluksi, että EIT on antanut 19. kesäkuuta 2018 ratkaisunsa tapauksessa Centrum för Rättvisa v. Ruotsi. Tuomiossaan EIT toteaa, että Ruotsin signaalitiedustelulaki asettaa kahdeksankohtaisen listan tilanteista, joissa signaalitiedustelua voidaan käyttää. Vaikka kohdat ovat osittain yleisluontoisia, niitä tarkennetaan lain esitöissä, jotka ovat olennainen lähde ruotsalaisessa lainsäädännössä (tuomion kohta 120). EIT toteaa, että laissa listatut kahdeksan kohtaa ovat riittävän selkeitä (tuomion kohta 124).

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan viittaus puolustusvoimista annettuun lakiin ei ole perusteltua professori Melanderin esittämällä tavalla. Tämä johtuu siitä, että nyt käsiteltävää säännöstä edeltävässä 3 §:ssä säädettäisiin nimenomaisesti sotilastiedustelun tarkoituksesta. Säännöksen mukaan sotilastiedustelun tarkoituksena olisi hankkia ja käsitellä tietoa ulkoisista uhkista puolustusvoimista annetun lain 2 §:ssä mainittujen tiettyjen tehtävien, mukaan lukien lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan b alakohta suorittamiseksi ja ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi. Säännös olisi koko sotilastiedustelusta annettavan lain läpi leikkaava ja sitoo myös sotilastiedustelun kohteet säännöksessä nimenomaisesti mainittuihin lainkohtiin.

Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin viittaus ”muuhun sellaiseen toimintaan” perustuu perustuslain 10 §:n 4 momentin muutosta koskevaan hallituksen esitykseen (HE 198/2017 vp). Hyväksytyn perustuslain muutossäännöksen mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin tarkoittama muu sellainen toiminta, joka saattaisi olla sotilastiedustelun kohteena, olisi ensinnäkin täytettävä sotilastiedustelun tarkoitus (3 §) ja sen lisäksi toiminnan olisi voitava vaarantaa Suomen maanpuolustusta tai sen olisi voitava vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja.

Itsestään selvänä voidaan pitää sitä, että esimerkiksi toiminta, jonka kohteena on Suomen maanpuolustus ja jonka tarkoituksena on heikentää sitä, vaarantaa kansallista turvallisuutta riippumatta siitä, minkälainen toimija maanpuolustusta vaarantavan toiminnan taustalla on. Käsiteltävänä olevan säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on

käyty läpi esimerkkien kautta sitä, minkälaista muu toiminta saattaisi olla, kuten yksittäisten ei sotilaallisten toimijoiden tekemät iskut kriisinhallintaoperaatioissa Suomen alueelle lähettämiä rauhanturvaajia vastaan tai laajamittainen tietoverkkohyökkäys Suomen energiatuotannon kannalta kriittisiin kohteisiin, jotka lamauttaisivat suomalaisen yhteiskunnan toiminnan. Yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvan uhkan taustalla voi teknologian kehittymisen ja sen hinnan laskun myötä olla entistä alhaisemmalla kynnyksellä muu kuin valtiollinen toimija, mistä johtuen vaikutuksiltaan aseelliseen hyökkäykseen rinnastuvan vahingon aiheuttaminen on mahdollinen myös muiden toimijoiden kuin asevoimien toimesta.

Lisäksi toiminta saattaa alkaa muuna toimintana ja ajan kuluessa muuttua sotilaalliseksi toiminnaksi, esimerkiksi vieraan valtion asevoimien ottaessa käyttöön tietyn tietoverkoissa käytettävän sovellutuksen.

On huomattava, että kansallista turvallisuutta uhkaava toiminta saa uusia muotoja ajan kuluessa ja tekniikan kehittyessä. Tästä syystä tiedustelutoiminnan tulee olla tehokasta ja aina eteenpäin katsovaa. Hankitun tiedon pohjalta ylin valtiojohto voi ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin, kuten viranomaisten riittävien resurssien varmistamiseksi tai uuden lainsäädännön valmistelemiseksi tarvittavien viranomaisten toimivaltuuksien takaamiseksi alati muuttuvassa turvallisuusympäristössä.

Kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvat uhkat kohdistuvat yhteiskuntaan kokonaisuutena. Uhkat ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden toteutuessa koko yhteiskunnalle aiheutuu merkittävää vahinkoa niin taloudellisesti, yhteiskuntajärjestyksen kuin elintavan osalta. Uhkat voivat myös konkretisoitua ennakoimattomasti, ja täysin uuden tyyppisten uhkien määrittely etukäteen on mahdotonta (EIT Centrum för Rättvisa v. Ruotsi kohta 119).

Puolustusministeriö katsoo, että EIT:n ratkaisussa Centrum för Rättvisa v. Ruotsi (kohta 120) todetut ja aiemman tulkintakäytännön vaatimukset täyttyvät ja esitetyn säännöksen voidaan katsoa olevan riittävän tarkkarajainen.

Edellä sanotusta johtuen puolustusministeriö ei katso, että lakiehdotusta tulisi muuttaa tältä osin.

2 Syrjinnän kielto (8 §)

Professori Sakari Melander pitää ongelmallisena esitettyä syrjinnän kieltoa. Professori Melander toteaa, että selvää on se, että perustuslain yhdenvertaisuutta koskeva 6 § soveltuu sellaisenaan myös tiedustelutoimintaan. Lisäksi ei ole mahdollista sanonnallisesti kaventaa perustuslain syrjintäkieltoa koskevaa sääntelyä ehdotetulla tavalla tavallisella lain säännöksellä**.**

Puolustusministeriö toteaa, että professori Melanderin huomiot ovat perusteltuja. Toisaalta voidaan todeta, ettei nimenomainen syrjinnän kieltoa koskeva säännös tai samaan lopputulokseen tähtäävät säännökset ole epätavanomaisia. Näistä voidaan mainita esimerkkeinä yhdenvertaisuuslaki (1325/2014), siviilipalveluslaki (1446/2007) ja hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnassa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 55/2018 vp.).

Hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa esiin nousi tarve säätää perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntelykehikossa myös nimenomaisesti siitä, ettei tiedustelutoiminta voisi perustua esimerkiksi niin sanottuun etniseen profilointiin. Lisäksi valmistelun aikana annettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/681 matkustajarekisteritietojen (PNR) käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten. Kyseinen direktiivi sisältää nimenomaisia kieltoja toteuttaa toimia tiettyjen kriteerien perusteella, jotka vastaavat 8 §:ssä esitettyä.

Vastaavasti kuin edellä mainittu direktiivi, käsiteltävänä olevan säännöksen tarkoituksena on painottaa sitä, ettei sotilastiedustelutoiminnassa ole kyse massatiedustelusta, ja tiedustelumenetelmän käytön kohde määräytyy aina useamman kriteerin perusteella, jotta tiedustelu kohdentuisi mahdollisimman tarkasti.

Professori Melanderin huomio säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetusta, että ”pykälän mukaan sotilastiedustelun toimenpiteiden kohdentamisen olisi toteuttava mahdollisimman syrjimättömästi—” on tarkoitettu yleistoteamukseksi siitä, että kaikessa sotilastiedustelutoiminnassa tulisi pyrkiä käyttämään sellaisia tiedustelumenetelmien kohdentamisen kriteerejä, jotka eivät muodostu syrjiviksi ja joiden voidaan objektiivisesti aiempien kokemusten ja tietojen pohjalta arvioida kohdistuvan tiettyyn tahoon, joka liittyy 4 §:ssä tarkoitettuun toimintaan osallisina oleviin kohteisiin. Tiedustelumenetelmän käyttö tulisi olla aina kohdennettua, oikeasuhtaista ja selkeää. Puolustusministeriö ei näe ristiriitaa säännöksen tekstin ja sen perustelujen välillä.

Lisäksi vielä voidaan todeta, että EIT:n vakiintuneessa ratkaisukäytännössä on todettu, että tiedustelutoiminta on toimintaa, jota viranomainen voi käyttää mielivaltaisesti ja väärin sekä liian pitkälle menevä tiedustelujärjestelmä voi johtaa tilanteeseen, joka kääntyy niitä keskeisiä arvoja vastaan, joita suojelemaan tiedustelujärjestelmä on luotu.

Valmistelun yhteydessä puheena olevan pykälän nimike vaihteli eri vaiheissa eikä nyt esitetty nimike ”syrjinnän kielto” ole välttämättä riittävän kuvaava. Puolustusministeriö esittääkin harkittavaksi, että pykälän nimi muutettaisiin esimerkiksi muotoon ”syrjivän tiedustelutoiminnan kielto”.

3 Sotilastiedustelussa käytettävien tiedustelumenetelmien määritteleminen (9 § ja 4 luku)

Professori Sakari Melander huomioi lausunnossaan, että lakiehdotukseen olisi perusteltua lisätä hallituksen esityksen siviilitiedustelulainsäädännöksi (HE 202/2017 vp) 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 2 §:ää vastaava säännös, jossa määriteltäisiin selkeästi sotilastiedustelussa käytettävät tiedustelumenetelmät.

Puolustusministeriö ei pidä esitettyä säännöstä tarpeellisena. Sotilastiedustelua koskevan lakiehdotuksen 9 §:n 5 kohdassa määriteltäisiin tiedustelumenetelmäksi 4 luvussa tarkoitetut sotilastiedusteluviranomaisen toimivaltuudet. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan 4 luvusta käy tarkasti ilmi se, mitä toimivaltuuksia sotilastiedusteluviranomaisella on käytettävänään sotilastiedustelutoiminnassa.

Tiedustelumenetelmäkohtaisesti esitetään säädettäväksi siitä, mikä taho tiedustelumenetelmää saa käyttää. Käyttäjäksi on määritelty sotilastiedusteluviranomainen, josta ehdotetaan säädettäväksi erikseen 10 §:ssä.

Puolustusministeriö katsoo, että lakiehdotus muodostaa yhtenäisen ja selkeän kokonaisuuden sotilastiedustelun sekä käytettävien tiedustelumenetelmien osalta, eikä lakiehdotusta ole tältä osin tarpeellista muuttaa.

4 Valtiollinen toimija (9 §)

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää huomiota siihen, ettei hallituksen esityksessä määritellä, millä todennäköisyydellä tiedustelun kohteena oleva tahon on oltava määriteltävissä valtiolliseksi toimijaksi.

Puolustusministeriö toteaa, että lakiehdotuksen 9 §:n 10 kohdassa määritellään valtiollinen toimija vieraan valtion tunnistetuksi viranomaiseksi tai sellaiseen rinnastuvaksi toimijaksi sekä tarkoitetun tahon palveluksessa olevaa tai sen määräyksessä ja ohjauksessa toimivaa tahoa.

Määritelmä itsessään jo osoittaa kohtuullisen korkeaa varmuuden astetta siitä, että tietty taho voidaan katsoa valtiolliseksi toimijaksi. Ratkaisua osaltaan puoltaa se, että lakiehdotuksessa valtiolliseen toimijaan kohdistettavien tiedustelumenetelmiä voitaisiin käyttää alemmin käyttöedellytyksin kuin muuhun tahoon.

Valtiolliseen toimijaan liittyy aina tietty pysyvyys, eikä organisaatio muutu kovinkaan nopea tahtisesti. Valtio-organisaation voidaan olettaa toimivan aina suunnitelmallisesti jonkin tietyn tavoitteen toteuttamiseksi. Tavoitteet eivät muutu nopeatahtisesti, vaikka tavoitteen saavuttamiseksi toteutettavat toimet ilmenisivätkin ulkopuolisille yllättäen.

Tiedustelumenetelmien käyttö voisi alkaa muuhun kuin valtiolliseen toimijaan kohdistuvana, ja tilanteen edetessä ja hankittujen tietojen pohjalta kohde voitaisiin tunnistaa valtiolliseksi toimijaksi. Näin myös valtiollinen toimija –asema olisi myös todennettavissa tarkemmin saatujen tietojen pohjalta. Näin ollen puolustusministeriön näkemyksen mukaan EOA:n huomio ei edellytä muutosta ehdotettuun sääntelyyn.

5 Tiedustelutehtävä (9 §)

Korkein oikeus ja professori Sakari Melander toteavat lausunnoissaan, että tuomioistuimen lupaharkinnan lähtökohtana olisi varmistuminen siitä, että lupaa tiedustelumenetelmän käyttöön haetaan tietojen hankkimiseksi sellaisista asioista, jotka ehdotetun lain 4 §:ssä on säädetty sallituiksi sotilastiedustelun kohteiksi. Lisäksi lausunnoissa todetaan, että ehdotuksen 11 §:n mukaan tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä olisi, että sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoa tiedustelutehtävän kannalta. Lausunnoissa muotoilua pidetään ongelmallisena kielellisesti.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo sen sijaan lisälausunnossaan tiedustelutehtävän määritelmän selkeyttävän tiedustelun epätäsmällisyyttä ja sotilastiedustelulainsäädännön kokonaisuutta. Tiedustelutehtävällä on merkitystä myös tiedustelutehtävään liittymättömän tiedon käytön osalta.

Puolustusministeriö toteaa aluksi, ettei tiedustelutoiminnassa ole kyse rikostunnusmerkistöön sidottavasta toiminnasta eikä rikosvastuuseen saattamisesta. Tiedustelutoiminnassa käytetään samoja menetelmiä kuin jo nykyisellään on käytössä rikostorjunnassa. Tiedustelumenetelmien käyttö on kuitenkin sidottava jollain tavalla tiettyyn toimintaan, että tiedustelumenetelmien käyttö olisi mahdollista kohdennetusti. Tätä varten tiedustelutehtävän käsite on tarpeellinen nyt käsiteltävänä olevassa lainsäädäntökokonaisuudessa.

Lakiehdotuksen 9 §:n 6 kohdassa tiedustelutehtävä määriteltäisiin 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. Tiedustelutehtävä perustuu siis suoraan 4 §:ssä tarkoitettuun kohdeluetteloon tai tietopyyntöön, joka perustuu tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisen kokouksen valmistelevasti käsittelemiin painopisteisiin.

Tiedustelutehtävän tarkoituksena on konkretisoida 4 §:ssä tarkoitettua toimintaa ja uhkaa, jotta tiedustelumenetelmän käytöstä päättävä taho saa paremmat edellytykset päätöksentekonsa tueksi. Esimerkiksi 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu sotilaallinen toiminta on laaja käsite. Jos tiedustelutehtävän kohteena on tietyn alueen sotilaallinen toiminta, päätöksentekijällä voidaan arvioida olevan paremmat edellytykset arvioida esimerkiksi sitä, onko tietyllä tiedustelumenetelmän kohteena olevalla henkilöllä liittymäpintaa tähän alueeseen ja siellä tapahtuvaan sotilaalliseen toimintaan.

Tämä toisaalta asettaa myös vaatimuksia vaatimuksen esittäjälle. Vaatimuksen esittäjän on pystyttävä perustelemaan riittävällä tarkkuudella se, että kyseinen henkilö liittyy nimenomaisesti tuohon tiettyyn tiedustelutehtävään. Tietyllä alueella toimivan sotilaallisen toimijan komentajana toimiva on mahdollisesti helpommin perusteltavissa tiedustelumenetelmän käytön kohteena kuin alueelta pitkän matkan päässä asuva henkilö. Toki viimeksikin mainittu henkilö voi olla tiedustelumenetelmien käytön kohteena, jos se on perusteltavissa.

Tiedustelutehtävän tarkoituksena on antaa se viitekehys, jonka sisällä tiedustelumenetelmiä käytetään tiedon hankkimiseksi tietystä uhasta.

Lopuksi voidaan todeta, että EIT on ratkaisussaan Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta todennut, että tiedustelumenetelmän käytön edellytyksenä olevan luvan olisi toivottavaa perustua tarkempaan kuin yleistasoiseen kuvaukseen, kuten terrorismi ja siihen liittyvät verkostot (kohta 342).

Puolustusministeriö ei katso edellä sanotun perusteella tarpeelliseksi muuttaa ehdotusta tältä osin.

6 Tiedustelumenetelmien käytön edellytykset (11 §)

Professori Sakari Melander katsoo lausunnossaan, että lakiehdotuksessa ei ole säädetty kaikille tiedustelumenetelmille yleisiä edellytyksiä, mitä ei lausunnon mukaan pidetä ongelmattomana. Toisaalta professori Melander katsoo, että tiedustelumenetelmäkohtaisesti on säädetty erityisistä edellytyksistä, mitä lausunnon mukaan pidetään tarpeellisena.

Edelleen professori Melander katsoo lausunnossaan, ettei rikosperusteisiin tiedonhankintakeinoihin verrattuna tiedustelumenetelmien käytön erityisiä edellytyksiä ole säädetty.

Professori Melander toteaa lisäksi, että hallituksen esityksessä esitetty perustelua vaativista käyttökynnyksistä on ankaramman vaatimuksen asettava kuin mitä poliisilaissa tai pakkokeinolaissa asetetaan.

Professori Melander toteaa, että lakiehdotuksesta puuttuu tiedustelumenetelmien yleisistä edellytyksistä tietyille tiedustelumenetelmille asetettavat erityiset edellytykset, joista vastaavasti säädettäisiin hallituksen esitykseen siviilitiedustelulainsäädännöksi sisältyvän 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 4 §:n 2 momentissa.

Professori Sakari Melander katsoo, ettei tiedustelutoiminnalle asetettavat vaatimukset ole kuitenkaan erityisen tiukkoja.

Korkein oikeus pitää lausunnossaan hyvänä, että tiedustelumenetelmän käytöltä edellytetään perusteltua odotusta tiedustelutehtävän kannalta hyödyllisen tiedon saamisesta.

Puolustusministeriö katsoo, että tiedustelumenetelmien käytön edellytysten osalta esitettyä lakiehdotusta on luettava kokonaisuutena. Koska tiedustelumenetelmien käyttöä ei voida eikä ole tarkoituksenmukaista sitoa yksittäisiin rikoslaissa rikoksiksi säädettyihin tai sen tyyppisiin tekoihin, 4 §:ssä säädettäisiin sotilastiedustelun tarkkaan rajatuista kohteista. Tämä omalta osaltaan korvaisi tarpeen säätää vastaavasti erityisistä edellytyksistä kuin on tehty poliisilain ja pakkokeinolain osalta.

EIT on vakiintuneessa tulkintakäytännössä, viimeisimpänä Centrum för Rättvisa v. Ruotsi (kohta 118-120), katsonut, että kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tehtävän tiedustelun osalta valtioilla on tiettyä harkinnanvaraa. Kansallisen turvallisuuden uhat eivät ole tarkasti määriteltävissä ja uusien uhkien muodostumista ei voida ennakoida. Tästä syystä kohteena oleva toiminta voidaan määritellä laajemmin, kunhan lainsäädännöstä käy ilmi riittävällä tarkkuudella se, milloin henkilö voi joutua tiedustelumenetelmien käytön kohteeksi ja miten yksilö saa suojaa viranomaisen mielivaltaista tiedustelumenetelmien käyttöä vastaan. Olennaista on myös se, että tiedustelumenetelmiin liittyvä tulkintakäytäntö on tiukkaa ja rajoitettua viranomaisen osalta.

Lisäksi EIT on nimenomaisesti todennut ratkaisussaan Centrum för Rättvisa v. Ruotsi, että vaikka lainsäännöksissä olisi käytetty yleisemmän tason muotoiluja, säännösten perustelut voivat tarkentaa laintulkintaa (Centrum för Rättvisa v. Ruotsi kohta 120).

Sotilastiedustelun kohteena oleva toiminta on edellytyksenä kaikkien tiedustelumenetelmien käytölle. Kohteena olevan toiminnan voidaan katsoa olevan suomalaisen yhteiskunnan suojaamisen kannalta niin merkittävää, että tässä tarkoituksessa erityisten edellytysten säätämistä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

Toisena vaihtoehtona olisi luetella tiedustelumenetelmäkohtaisesti sotilastiedustelun kohteet, mikä luo turhaa päällekkäisyyttä säännöskokonaisuuden kannalta.

Puolustusministeriö yhtyy professori Melanderin näkemykseen perustelua edellyttävästä käyttökynnyksestä ja toteaa sen olevan tiedustelutoiminnassa perusteltua.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan tiedustelumenetelmien käytön yleisiä edellytyksiä koskevassa säännöksessä ei ole tarkoituksen mukaista luetella muita edellytyksiä kuin ne, jotka koskevat kaikkia tiedustelumenetelmien käyttöä. Puolustusministeriö ei pidä tarkoituksenmukaisena säätää yleisissä edellytyksissä myös erityisistä edellytyksistä, vaan erityisistä edellytyksistä on selkeintä säätää tiedustelumenetelmäkohtaisesti. Jos erityiset edellytykset mainittaisiin myös yleisissä edellytyksissä, puolustusministeriön näkemyksen mukaan kyse olisi kaksinkertaisesta sääntelystä, jota pitäisi välttää eikä tämä toisi lisäarvoa sääntelykokonaisuuden kannalta.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan tiedustelumenetelmien käytölle asetettavia kynnyksiä ei pitäisi tarkastella ainoastaan yleisten ja erityisten edellytysten näkökulmasta. Tiedustelumenetelmien käyttöä rajaavat lisäksi yleiset periaatteet, sotilastiedustelun kohteena oleva toiminta ja myös ilmoitusvelvollisuus.

Etenkin sotilastiedustelun kohteena oleva toiminta asettaa jo verraten korkean kynnyksen käyttää tiedustelumenetelmiä. Jos ajatellaan esimerkiksi tietyn valtion sotilaallista toimintaa ja kyseisen valtion armeijan suorituskykyä, niin voidaan olettaa, että toimintaan osallistuva taho tietää osallistuvansa sotilaalliseen toimintaan tietyllä varmuudella. Voidaan katsoa, että henkilöt eivät toimi sotilaallisessa organisaatiossa sattumalta ja tietämättä sitä, minkälaiseen toimintaan he osallistuvat.

Koska vieraan valtion sotilaallinen toimija ei nauti perusoikeussuojaa Suomen perustuslain kannalta, tiedustelumenetelmien yleistä käyttöedellytystä voidaan myös pitää tarkoituksenmukaisena.

On lisäksi huomattava, että jos tiedustelumenetelmän käyttö kohdistuisi muuhun kuin 4 §:n 2 momentissa ehdotettuun toimintaa, eli toiminta ei ole luonteeltaan sotilaallista, 11 §:n 2 momenttiin ehdotetaan tiukempaa käyttöedellytystä tiettyjen tiedustelumenetelmien käytölle. Säännöksessä ehdotetaan, että tällöin toiminnan tulisi vakavasti vaarantaa kansallista turvallisuutta. Esitetyn säännöksen mukaan uhkan tulisi kohdistua maanpuolustukseen tai vaarantaa vakavasti yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja.

Tiedustelumenetelmien käytön rajoitteeksi voidaan katsoa myös ilmoitusvelvollisuus, joka ohjaisi sotilastiedusteluviranomaista käyttämään ensisijaisesti sellaisia tiedustelumenetelmiä, joista ei tarvitsisi ilmoittaa.

Puolustusministeriö katsoo, että tiedustelumenetelmien käytölle asetettavat vaatimukset lakiehdotuksessa ovat riittäviä.

7 Rajavartiolaitoksen asema sotilastiedustelutoiminnassa

7.1 Sotilastiedusteluviranomaisen määritelmä (10 §)

Rajavartiolaitos toteaa, että 10 §:n perusteluissa on mainittuna Rajavartiolaitos sotilastiedusteluviranomaista tukevana viranomaisena eikä Rajavartiolaitosta ole esitetyssä pykälässä nimenomaisesti mainittu.

Puolustusministeriö toteaa, että perustuslain 10 §:n muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 198/2017 vp.) käsitellään kattavasti kansallisen turvallisuuden käsitettä. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ilmaisu ”kansallinen turvallisuus” sisältäisi sen, ettei tietoa uhkaavasta toiminnasta voisi hankkia mikä tahansa turvallisuuteen liittyviä tehtävien hoitava viranomainen, vaan tiedonhankinta voitaisiin lailla osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten tehtäväksi. Nykyisessä valtion organisaatiossa nämä tehtävät on osoitettu sotilastiedustelun osalta Puolustusvoimien pääesikunnalle ja tiedustelulaitokselle sekä siviilitiedustelun osalta suojelupoliisille. Edellä sanottu ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö myös muilta tahoilta niiden omia tehtäviään hoitaessaan voisi tulla tietoa, jolla olisi merkitystä kansallisen turvallisuuden kannalta.

Sotilastiedustelua koskevan lakiehdotuksen 10 §:n tarkoituksena on kuvata perustuslain muutoksen perusteluita vastaavasti ne sotilasviranomaiset, jotka hoitavat sotilastiedustelua ja hankkivat tietoa käyttämällä muun muassa laissa säädettyjä tiedustelumenetelmiä.

Mainitun säännöksen perusteluissa on lisäksi kuvattuna sotilastiedustelulle tulevan tiedon kokonaiskenttää. Sotilastiedustelussa käytettävä tieto ei ole aina tiedustelumenetelmin saatua, vaan valtaosa tiedosta tulee julkisista lähteistä ja menetelmillä, joista ei ole tarpeen säätää. Tästä esimerkkinä säännöksen perusteluissa on mainittuna esimerkiksi Puolustusvoimien logistiikkalaitos, joka esimerkiksi normaaliin hankintaprosessiinsa liittyen saa kaupallisessa tarkoituksessa tietoja. Nämä tiedot saattavat olla myös sotilastiedustelun kannalta tarpeellisia. Kyseessä ei ole kuitenkaan erityisiä lailla säädettäviä toimivaltuuksia edellyttävä toiminta.

Perusteluissa esimerkillä on kuvattu sitä, mistä tietoa tulee sotilastiedusteluviranomaiselle ja että kaikki tieto ei vaadi nimenomaisesti sotilastiedusteluviranomaisen tiedustelumenetelmän käyttöä.

Lakiehdotuksen 17 §:ssä esitetään, että sotilastiedusteluviranomainen voi toimia yhteistyössä muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa. Nimenomaan tämän yhteistyön kautta muut viranomaiset, kuten Rajavartiolaitos, voisi antaa salassapitosäännösten estämättä sotilastiedustelun kannalta tarpeellista tietoa, mitä ne ovat saaneet omien tehtäviensä, kuten aluevalvontatehtävien, kautta. Vastaavasti sotilastiedusteluviranomainen voi luovuttaa muille viranomaisille ja yhteisöille näille tarpeellista tietoa esimerkiksi tilannekuvasta tai tietystä mahdollisesti toteutuvasta tapahtumasta. Säännös vastaa perusteluiltaankin, mitä hallituksen esitykseen siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/107 vp.) sisältyvän 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 55 §:ssä ehdotetaan. Ristiriitaisesti Rajavartiolaitos ei ole HE 202/2017 osalta kiinnittänyt huomiota siihen, että edellä mainitun 55 §:n perusteluissa todetaan vastaavasti, että Rajavartiolaitos voi avustaa suojelupoliisia siviilitiedustelussa.

Puolustusministeriö katsoo, ettei Rajavartiolaitosta tai mitään muutakaan tahoa ole tarkoituksenmukaista mainita erikseen 10 §:ssä, joka koskee nimenomaisesti sotilastiedusteluviranomaisen määritelmää, jolla on erityistä merkitystä tiedustelumenetelmiä käyttävän viranomaisen määrittelemisessä. Lisäksi sotilastiedusteluviranomaisen määritelmä liittyy olennaisesti tiedusteluviranomaiselle säädettyisiin vastuisiin ja viranomaiseen kohdistettavaan valvontaan sekä siihen, ettei viranomaiselle pääse muodostumaan valtakeskittymään esitutkinta-, rikostorjunta- ja tiedustelutoimivaltuuksien kautta, minkä voidaan katsoa vaarantavan myös perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin, esitutkinnan puolueettomuuden sekä viime kädessä oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen. Lisäksi puolustusministeriö esittää jäljempänä jaksossa 38.1 sotilastiedusteluviranomaista koskevan 10 §:n tarkentamista siten, että ero esitutkintaa, rikostorjuntaa ja tiedustelua suorittavien virkamiesten asemasta on myös säädöstasolla entistä selkeämpi.

Myös perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa mietinnössään PeVM 4/2018 vp perustuslain 10 §:n muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä, mitkä viranomaiset vastaavat kansallisen turvallisuuden suojaamisesta. Mietinnön mukaan kansallisen turvallisuuden suojaamisesta vastaavat suojelupoliisi, pääesikunta ja puolustusvoimien tiedustelulaitos.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan Rajavartiolaitos on yksi tärkeimmistä yhteistyötahoista maanpuolustuksen alalla. Puolustusministeriö pitää tärkeänä sitä, että tähänastinen hyvä ja tärkeä yhteistyö jatkuu edelleen sellaisena kuin se on ollut. Nyt käsiteltävänä olevalla hallituksen esityksellä ei pitäisi olla siihen vaikutusta.

7.2 Rajavartiolaitoksen virkamies tiedustelumenetelmien käyttäjänä

Rajavartiolaitos esittää, että tietyissä tilanteissa heidän esitutkinta- ja rikostorjuntatoimivaltuuksia käyttävät virkamiehet voisivat käyttää sotilastiedusteluviranomaisen ohjauksen ja valvonnan alaisina käsiteltävänä olevan 4 luvussa tarkoitettuja tiedustelumenetelmiä, mutta samanaikaisesti Rajavartiolaitoksen virkamiehet säilyisivät kuitenkin omien esimiestensä alaisina.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan Rajavartiolaitoksen virkamiesten käyttämiselle lakiehdotuksen tarkoituksessa ei ole tarvetta.

Esitutkinta- ja rikostorjuntaviranomaisen toimivaltuuksissa ei ole kyse tiedustelutoiminnasta, jossa pyritään tunnistamaan ja kartoittamaan Suomeen kohdistuvia ulkoisia uhkia mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Esitutkinta- ja rikostorjuntaa hoitavat virkamiehet eivät ole suoraan käytettävissä sotilastiedustelutoimintaan, koska he ovat saaneet koulutuksen ja osaamisensa nimenomaan niihin tehtäviin. Tarkoituksenmukaisinta olisikin, että esitutkinta- ja rikostorjuntaan resursoidut virkamiehet hoitavaisivat heille kuuluvia tehtäviä.

Lisäksi toisen hallinnonalan esitutkinta- ja rikostorjuntaviranomaisen virkamiehen toiminen sotilastiedustelutoiminnassa olisi vaikeasti valvottavissa ja muodostaisi suuren riskin siitä, että tiedustelutoiminnassa saatuja tietoja käytettäisiin esitutkinnassa tai rikostorjunnassa niin sanottuja palomuurisäännöksiä kiertäen (76 ja 77 §).

Oman ongelmansa valvonnan osalta tuo myös se, että Rajavartiolaitoksen esikunta toimii samalla sisäministeriön rajavartio-osastona.

Puolustusministeriö katsoo, että viranomainen, jolla olisi useita eri perusteella käytettäviä toimivaltuuksia samanaikaisesti tai joka voisi tällaisia käyttää, on kritiikille altis. Viranomaisen valtakeskittymää pitäisi välttää, sillä se voisi vaarantaa oikeusvaltion periaatteen, esitutkinnan esteettömyyden ja tasapuolisuusperiaatteen toteutumisen sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin.

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, että esitutkintaa ja rikostorjuntaa koskevat tehtävät ja tekijät on eriytetty sotilastiedustelun tehtävistä ja tekijöistä.

Puolustusministeriö ei myöskään pidä tarkoituksenmukaisena, että puolustusministeriön toimialaan kuuluvassa lainsäädännössä säädettäisiin merkittävistä toimivaltuuksista viranomaiselle, joka kuuluu sisäministeriön hallinnonalalle.

7.3 Rajavartiolaitoksen mahdollisuus kirjata henkilötietoja sotilastiedustelurekisteriin

Rajavartiolaitos toteaa lausunnossaan, ettei heillä ole mahdollisuutta kirjata henkilötietoja sotilastiedustelurekisteriin.

Puolustusministeriö toteaa, että henkilötietojen kirjaamisen osalta on huomattava, että eduskunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys laiksi henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa (HE 13/2018 vp.). Kyseisen hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa esitetään säännöstä, jonka perusteella muun muassa poliisille, Tullille ja Rajavartiolaitokselle

voidaan antaa oikeus kirjata henkilötietoja sotilastiedustelurekisteriin. Tietoja, joita eri viranomaiset ovat saaneet omia tehtäviään hoitaessaan, voitaisiin kirjata Puolustusvoimien sotilastiedustelutehtävän suorittamiseksi. Tietojen kirjaaminen ei edellytä erikseen säädettyä sotilastiedustelutehtävää. Tulli ja poliisi eivät ole nähneet tätä esteenä yhteistyölle.

Muilta kuin henkilötietojen osalta erityistä sääntelyä ei tarvita, vaan toiminta tapahtuisi käsiteltävänä olevan sotilastiedustelua koskevan lakiehdotuksen 17 §:n nojalla.

7.4 Yhteenveto

Puolustusministeriö ei näe esteitä sille, etteikö tähän mennessä tärkeä ja hyvin toimiva yhteistyö Rajavartiolaitoksen kanssa voisi jatkua käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä, siinä muodossa kuin se on, huolimatta.

Puolustusministeriö kuitenkin tunnistaa, että Rajavartiolaitoksen esiin nostamat huolet liittyvät rikostorjunnan alaan. Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen rikostorjuntaa koskevien lakien osalta ei ole säädetty yhteistoiminnasta, minkä puolustusministeriö näkee puutteena. Tämä edellyttää muutoksia sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annettuun lakiin (255/2014).

8 Keskusrikospoliisin ja poliisihallituksen salaisen tiedonhankinnan yhteensovittaminen sotilastiedustelun kanssa (18 §)

Poliisihallitus ja keskusrikospoliisi ehdottavat lausunnoissaan, että 18 §:stä poistettaisiin sana ”tarvittaessa”, jotta vältettäisiin eri viranomaisten ajautuminen toisistaan tietämättä samalle toiminta-alueelle.

Puolustusministeriö toteaa, että sotilastiedustelun kohteena oleva toiminnan voidaan olettaa harvoin ajautuvan tilanteeseen, jossa rikostorjuntaviranomaiset olisivat samalla toiminta-alueella. Sotilastiedustelun kohteena olevan toiminta on pitkäkestoista ja toiminta pyritään salaamaan mahdollisimman pitkälle.

Mikäli sotilastiedustelutoiminnan kuluessa havaitaan rikoksen tunnusmerkistön tietyllä todennäköisyydellä ylittävää toimintaa, sotilastiedusteluviranomainen ilmoittaa siitä asianmukaiselle viranomaiselle 76 ja 77 §:n nojalla. Etenkin näissä tilanteissa voi syntyä tilanne, jossa sotilastiedustelun kannalta merkittävä kohde on samalla toiminta-alueella rikostorjuntaviranomaisen kanssa. Näissä tapauksissa on itsestään selvää, että viranomaiset sovittavat yhteen toimintaansa.

Vaikka rikostorjuntaviranomainen tulisikin samalle toiminta-alueelle sotilastiedusteluviranomaisen kanssa, ei tämä välttämättä poista sotilastiedusteluviranomaisen tarvetta hankkia tietoa. Sotilastiedustelun kohteena oleva toiminta saattaa sisältää toimintatapoja, jotka liittyvät rikollisen toiminnan kanssa toimimiseen. Näistä tilanteista voidaan muodostaa kokonaiskuvaa sotilastiedustelun kohteena olevien toimijoiden toimintatavoista.

On myös huomattava, että nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys ei sisällä toimivaltuuksia ja voimakeinojen käyttöä, joilla voitaisiin puuttua esimerkiksi henkilön koskemattomuuteen tai henkilön henkeen tai terveyteen. Sotilastiedustelun tehtävänä on ainoastaan tiedon hankkiminen.

Puolustusministeriö näkee, että sanan ”tarvittaessa” poistaminen tarkoittaisi sitä, että salaisen tiedonhankinnan yhteensovittaminen saattaisi lisääntyä tarpeettomasti ja tätä

kautta vaarantaa sotilastiedustelutoiminnan tavoitteet. Puolustusministeriö pitää jopa tärkeämpänä sitä, että poliisihallitus ja keskusrikospoliisi ilmoittavat sotilastiedusteluviranomaiselle riittävissä määrin salaisesta tiedonhankinnastaan, jotta sotilastiedusteluviranomainen osaa ottaa huomioon poliisin mahdollisesti käyttämät voimakeinot ja muut toimet.

Puolustusministeriö pitää tärkeänä, että viranomaiset ovat tietoisia toistensa toiminnasta siinä määrin, ettei toiminta-alueella tapahdu yhteentörmäyksiä. Salaisen tiedonhankinnan yhteensovittaminen Suomessa sijaitsevalla toiminta-alueella on tärkeää ja yhteensovittamisen toimintatavat on järjestettävä niin, että viranomaisten sensitiivinen toiminta pysyy ainoastaan niiden tiedossa, joilla on oikeasti intressi asioista tietää.

Puolustusministeriö ei näe aiheelliseksi Poliisihallituksen ja Keskusrikospoliisin esittämiä muutosehdotuksia.

9 Tietojen luovuttaminen kansainvälisessä yhteistyössä (19 §)

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnon mukaan kansainvälistä yhteistyötä koskeva pykäläehdotus (19 § 1. mom.) on liian avoin. Säännös ei perusta sotilastiedusteluviranomaiselle velvollisuutta punnita mahdollisia vahinkoseurauksia sen kannalta, jonka eduksi salassapito on säädetty.

Effi ry toteaa lausunnossaan, että suomalaisten tietojen luovuttamista ulkomaille ei rajoiteta mitenkään.

Tuomariliitto toteaa lausunnossaan tyydytyksellä, että pykälän sanamuodossa on korostettu Suomen kansallisia etuja yhteistyön edellytyksenä.

Puolustusministeriö ymmärtää lausunnonantajien huolen, mutta ei usko sen konkretisoituvan.

Kansainvälistä yhteistyötä koskevan 19 §:n mukaan sotilastiedusteluviranomainen voisi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tietoja kansainvälisessä yhteistyössä, jos tietojen luovuttaminen ei ole vastoin kansallista etua. Tietojen luovuttaminen kansainvälisessä yhteistyössä tulisi ensinnäkin perustua sotilastiedusteluviranomaisen tehtävään. Käytännössä kyse voisi olla tiedustelumenetelmien tekniikkaa ja taktiikkaa, haittaohjelmia koskevista tiedoista tai turvallisuusuhkia koskevista analyyseistä taikka muusta sellaisesta tiedosta, jonka luovuttaminen olisi Suomen intressien mukaista.

Tiedon luovuttamisen tulee toisaalta aina olla kansallisen edun mukaista. Tällaisen edun piiriin kuuluvat esimerkiksi tiedot Suomen poliittisista tai taloudellisista suhteista toisen valtion kanssa, sotilastiedustelua tai sotilaallista maanpuolustusta koskevat tiedot taikka tiedot kansainvälisen tiedusteluyhteistyön turvaamiseksi.

Kansainvälisessä yhteistyössä toteutettava tietojen luovuttamisen tulee olla myös muutenkin ehdotettujen säännösten mukaista ja sotilastiedusteluviranomaisen toteuttamaan tiedustelutehtävään liittyvää. Tiedustelutehtävä perustuu viime kädessä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisessä kokouksessa päätettyihin painopisteisiin. Painopisteiden voidaan katsoa olevan Suomen etujen toteuttamista ja painopisteiden mukaisen tiedustelun olevan Suomen etujen mukaista.

Lisäksi kansallisen edun arvioinnissa olisi huomioitava muutkin sellaiset seikat, jotka saattaisivat huonontaa Suomen kansallista etua. Suomen edun mukaista ei olisi esimerkiksi luovuttaa vieraan valtion tiedusteluviranomaiselle tietoja suomalaisten yritysten yrityssalaisuuksista tai muita tietoja, jotka esimerkiksi heikentäisivät Suomen alueella oleskelevien perus- ja ihmisoikeuksia.

Tietojen luovuttamisen hyväksyttävyyttä tulisi näin ollen arvioida yhtäältä kansallisen turvallisuuden suojaamisintressin ja toisaalta kansallisten etujen turvaamisintressin kannalta. Tässä kokonaisarvioinnissa sotilastiedusteluviranomaisen olisi otettava huomioon myös luovutettavan tiedon ominaisuudet, tietoihin liittyvä mahdollinen salassapitointressi sekä tiedon vastaanottajana oleva taho.

EIT kiinnittää ratkaisussaan Centrum för Rättvisa v. Ruotsi huomiota kansainvälisessä yhteistyössä luovutettavien henkilötietojen käsittelyyn (kohta 150). EIT toteaa Ruotsin lainsäädännön olevan puutteellinen, koska Ruotsin lainsäädäntö antoi liian laajan harkintavallan henkilötietojen luovuttamisen osalta. Ensinnäkin tietojen luovuttaminen oli mahdollista Ruotsin etujen mukaisesti, toiseksi tietojen luovuttaminen oli mahdollista toiselle valtiolle tai kansainväliselle organisaatiolle, kolmanneksi vastaanottajatahon tietosuojalle ei ole lainsäädännössä asetettu vaatimuksia ja neljänneksi tilanteet, joissa tietojen luovuttaminen oli mahdollista (välttämätöntä kansainvälisessä puolustus- ja turvallisuusyhteistyössä), oli laajasti määritelty. Toisaalta EIT katsoi, että ulkopuolisten viranomaisten (ulkopuolinen valvontaviranomainen, tietosuojavaltuutettu, eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri) suorittama valvonta tasapainotti puutteita tietojen luovuttamisen osalta.

Henkilötietojen, esimerkiksi suomalaisten, luovuttamisesta kansainvälisessä yhteistyössä säädettäisiin erikseen henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annettavassa laissa (HE 13/2018 vp.), joka on käsiteltävänä eduskunnassa. Kyseisen hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 32 §:ssä säädettäisiin tarkempia rajoituksia henkilötietojen luovutukselle. Näitä olisivat välttämättömyys kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi sekä tietojen luovuttamisesta päätettäessä huomioitavat seikat, kuten vastaanottavan valtion ihmisoikeustilanne, luovutuksen merkitys Suomen kansainvälisille suhteille, Suomea sitovat kansainväliset sopimukset ja muut velvoitteet, henkilötietoja vastaanottava valtion tietosuojan taso sekä luovutuksen merkitys rekisteröidyn oikeuksille.

Edellä sanottu huomioon ottaen, puolustusministeriö toteaa, että esitetty sääntelykehikko rajoittaa sotilastiedusteluviranomaisen toimintaa kansainvälisessä yhteistyössä henkilötietojen osalta riittävästi. Lisäksi sotilastiedustelutoimintaan kohdistuisi kokonaisuudessaan tiedusteluvaltuutetun, eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin suorittama valvonta sekä henkilötietojen osalta edellä mainittujen lisäksi tietosuojavaltuutetun suorittama valvonta, joten ehdotettua sääntelyä voidaan pitää riittävänä.

10 Henkilöryhmä tiedustelun kohteena (21 ja 86 §)

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että tiedustelutoiminnassa tiedustelumenetelmän käytön kohteena voi olla myös henkilöryhmä. Eduskunnan oikeusasiamies kysyy, miten henkilöryhmään kuuluvat jäsenet määritellään ja miten henkilöryhmälle tehdään ilmoitus. Usein vain kohdehenkilö voi tietää, pitävätkö keinon käytölle ilmoitetut perusteet paikkansa.

Puolustusministeriö toteaa, että 21 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa käydään läpi henkilöryhmän tunnusmerkistöä. Perustelujen mukaan henkilöryhmän tulisi kuulua 1) vä-

hintään kolme henkilöä, 2) henkilöiden tulisi muodostaa tietyn ajan koossa pysyvä ja rakenteeltaan jäsentynyt yhteenliittymä, joka toimii yhteistuumin tai 3) heillä on ainakin yhteinen tavoite.

Henkilöryhmän toiminnassa kysymys on eräänlaisesta organisaatiokulttuurista, jota saattaa ilmentää havaittavissa olevat näkyvät rakenteen, kuten käskyvaltasuhteet henkilöryhmän jäsenten välillä, tietyt arvo ja normit sekä perusoletukset. Kuuluakseen henkilöryhmään tulee yksittäisen henkilön toimia henkilöryhmän tavoitteiden mukaisesti tai ainakin edesauttaa niiden saavuttamista olennaisella tavalla.

Henkilöryhmän olisi oltava yksilöitävissä muutenkin kuin pelkästään tämän esityksen syrjivän tiedustelutoiminnan kieltävässä 8 §:ssä tarkoitettujen ominaisuuksien perusteella. Näin ollen henkilöryhmän määrittäminen esimerkiksi kansalaisuuden nojalla ei ole riittävää, vaan henkilöryhmä olisi määriteltävä muita henkilöryhmän määrittäviä tekijöitä käyttäen, kuten edellä mainittuja kriteerejä käyttäen.

Henkilöryhmällä olisi merkitystä etenkin tiedustelumenetelmiä koskevien päätöstä ja lupien osalta, jolloin yhdellä luvalla voitaisiin määrittää useita henkilöitä tiedustelumenetelmän käytön kohteeksi. Luonnollisesti henkilöryhmän jäsenet olisi yksilöitävä riittävällä tarkkuudella päätöksessä tai luvassa. Henkilöryhmän jäsenten osalta ei siis tarvitsisi tehdä lukuisia yksittäisiä päätöksiä ja hakea erillisiä lupia.

Ilmoittamisen osalta todettakoon, että 86 §:ssä säädettäisiin tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan tiedustelumenetelmän käytön kohteena olleelle henkilölle on viipymättä ilmoitettava kirjallisesti tiedustelumenetelmän käytöstä sen jälkeen, kun tiedustelumenetelmän käytön tarkoitus on saavutettu.

Tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamisen osalta säännöksessä ei olisi henkilöryhmään liittyviä poikkeuksia.

Säännöksessä tiedonhankinnan kohteena olevalla henkilöllä tarkoitetaan henkilöä, johon tiedustelumenetelmän käyttö on kohdistunut. Näin ollen ilmoitus olisi tehtävä kaikille ennalta määriteltyyn henkilöryhmään kuuluville, sillä he ovat olleet tiedustelumenetelmän käytön kohteena.

Lähtökohtaisesti voidaan olettaa, että tiettyyn henkilöryhmän toimintaan, etenkin tiedustelun kannalta merkitykselliseen henkilöryhmään, osallistuvat henkilöt tietävät, mitä henkilöryhmässä tehdään ja tapahtuu. Näin voidaan myös olettaa, että jokainen henkilöryhmän jäsen myös osaa arvioida pitävätkö tiedustelumenetelmän käytölle ilmoitetut perusteet paikkansa.

11 Tiedustelumenetelmien käyttöä koskevan päätöksen ja luvan kesto (21, 25, 27, 29, 31, 34, 36, 43, 46, 51, 66 ja 68 §)

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa tiedustelumenetelmiä koskevan päätökset ja luvat olisivat pidempi kestoisia kuin voimassa olevassa lainsäädännössä, esimerkiksi poliisilain 5 luvussa.

Helsingin käräjäoikeus katsoo lausunnossaan, että tiedustelutoiminnan luonteen voidaan olettaa poikkeavan merkittävästi rikostorjunnan tarpeista. Sotilastiedustelun kohteissa on ainakin pääsääntöisesti kysymys hyvin pitkänteisestä toiminnasta, joka tapahtuu salaisesti, vähitellen ja pitkän ajan kuluessa. Tiedustelumenetelmiä hyväksi käyttämällä

saatava tieto koostuu todennäköisesti pitkän ajan kuluessa kertyvistä palasista kuin yksittäisistä yksiselitteisistä tiedoista. Mikäli lupa voitaisiin myöntää vain esimerkiksi kuukaudeksi, vaarana olisi jatkohakemusten ketjuuntuminen lukuisiksi kuukauden välein tapahtuviksi käsittelyiksi samalla kun kunkin käsittelyn yhteydessä saatavan uuden tiedon määrä saattaisi jäädä hyvinkin vähäiseksi. Jos tiedustelumenetelmän käytölle sen sijaan tarvitaan kuuden kuukauden jälkeen jatkoa, uusi käsittely antaa myös tuomioistuimelle aidon mahdollisuuden kontrolloida luvan edellytysten olevan edelleen olemassa. Harva käsittelyrytmi palvelee siis oikeusvarmuutta ja samalla lisäksi osaltaan myös asioiden salassa pitämisen tarvetta. Lisäksi sekä luvanhakijalla että tuomioistuimelle on mahdollisuus arvioida luvan kesto myös kuutta kuukautta lyhyemmäksi eikä enimmäisaikaa siten ole välttämätöntä soveltaa.

Puolustusministeriö toteaa, että laissa ehdotetaan säädettäväksi kuuden kuukauden lupa-ajasta, mikä ei kuitenkaan automaattisesti tarkoittaisi sitä, että lupa voitaisiin aina hakea kuudeksi kuukaudeksi tai että se tulisi myöntää kuuden kuukauden määräajaksi. Suhteellisuus- ja vähimmän haitan periaatteen mukaista harkintaa edellyttäisi säännöksessä oleva ilmaisu ”enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan”.

Kuuden kuukauden määräaika ei ole myöskään ehdoton siltä osin, että sotilastiedusteluviranomaisen olisi tosiasiallisesti käytettävä tiedustelumenetelmää tämän kuusi kuukautta. Lakiehdotuksen 11 §:n (tiedustelumenetelmän käytön yleiset edellytykset) 4 momentin mukaan tiedustelumenetelmän käyttö olisi lopetettava ennen päätöksessä tai luvassa mainitun määräajan päättymistä heti, kun käytön tarkoitus on saavutettu tai sen edellytyksiä ei enää ole.

EIT on ottanut viimeksi kantaa signaalitiedustelutoimivaltuuden käytön kestoon ratkaisussaan Centrum för Rättvisa v. Ruotsi (kohdat 127-130). EIT hyväksyy ratkaisussaan kuuden kuukauden määräajan ja sen olevan selkeästi todettuna lainsäädännössä.

EIT kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että Ruotsin lainsäädännössä ei ollut selkeitä säännöksiä siitä, milloin tiedustelutoimivaltuuden käyttö on lopetettava. Toisaalta EIT toteaa myös, että koska kyseessä on kansallista turvallisuutta vaarantavat uhat, eivät rikoksista epäillyt henkilöt, sääntely tiedustelutoimivaltuuden käytön keskeyttämisestä ei ole huomattavassa asemassa. Lisäksi ulkopuolisen valvontaviranomaisen mahdollisuus keskeyttää luvassa mainittu tiedustelutoimivaltuuden käyttö tasapainottaa luvan mukaisen tiedustelutoimivaltuuden käytön kestoa. EIT katsoikin Ruotsin lainsäädännön kokonaisarvioinnissaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaiseksi.

Edellä tarkoitettua ratkaisua aiemmasta EIT:n ratkaisukäytännöstä voidaan nostaa esiin muun muassa Zakharov v. Venäjä. Ratkaisussaan EIT totesi pitävänsä kuuden kuukauden enimmäislupa-aikaa sinänsä sopivana. Tuomioistuin katsoi tästä huolimatta Venäjän lainsäädännön ihmisoikeussopimuksen vastaiseksi muun muassa siitä syystä, ettei siinä ollut säädetty velvollisuudesta lopettaa luvan tarkoittaman tiedustelumenetelmän käyttöä ennen määräajan päättymistä, jos käytön edellytykset eivät enää täyttyneet.

Puolustusministeriö toteaa, että Helsingin käräjäoikeuden näkemys sotilastiedustelutoiminnan luonteesta on yhteneväinen tältä osin hallituksen esityksen kanssa. Lisäksi puolustusministeriö toteaa, että näkemykset luvan enimmäiskestoaikaan liittyvistä seikoista ovat yhteneväiset hallituksen esityksessä esitettyjen seikkojen kanssa.

Puolustusministeriö katsoo, että esitetty tiedustelumenetelmän käytön enimmäisaika vastaa EIT:n ratkaisukäytännössään esittämiä linjauksia. Sotilastiedusteluviranomaisen on

hankittava aina luvan määräajan päätyttyä uusi lupa tuomioistuimelta, lakiehdotuksessa on määritelty tiedustelumenetelmän käytön keskeyttäminen ja ulkopuolinen riippumaton oikeudellinen valvoja voi keskeyttää tiedustelumenetelmän käytön, jos hän havaitsee luvan ehtoja rikotun.

12 Teknisen katselun kohdistuminen kotirauhan suojaamaan tilaan (27 §)

Eduskunnan oikeusasiamies ja **professori Sakari Melander** esittävät lausunnoissaan, että kotirauhan suojaamaan tilaan kohdistuvan teknisen katselun päätöksentekotaso on liian matala, ja päätöksentekijänä tulisi olla tuomioistuin poliisilain 5 luvussa olevan teknistä katselua vastaavasti. Eduskunnan oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan riippumaton tuomioistuimen myöntämä lupa on yksi merkittävä tiedustelumenetelmien käytön kontrollikeino eikä tätä tulisi kaventaa siitä, mitä vastaavista keinoista rikostorjunnan osalta on säädetty.

Puolustusministeriö yhtyy tältä osin lausunnonantajien lausunnoissaan esittämiin seikkoihin. Puolustusministeriö esittää harkittavaksi, että 27 §:n 1 momentti muutettaisiin kuulumaan seuraavasti:

27 §

Teknisestä katselusta päättäminen

Tuomioistuin päättää teknisestä katselusta tehtävään määrätyn tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtyneen sotilaslakimiehen tai muun virkamiehen vaatimuksesta, kun katselu kohdistuu rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitettuun kotirauhan suojaamaan tilaan tai muuhun paikkaan taikka vapautensa menettäneeseen henkilöön.

---

13 Teknisen kuuntelun ja teknisen katselun kohdistamisen kielto vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan

Professori Sakari Melander katsoo lausunnossaan, että 11:ssä olisi säädettävä nimenomaisesti kielto kohdentaa tiedustelumenetelmiä vakituiseen asumiseen käytettyyn tilaan.

Puolustusministeriö ei pidä säädösteknisesti tarkoituksenmukaisena säätää yleisenä edellytyksenä sitä, että tiedustelumenetelmiä ei saisi kohdistaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan, koska siihen jouduttaisiin säätämään poikkeuksia tiettyjen tiedustelumenetelmien osalta, kuten peitetoiminnan ja valeoston osalta. Puolustusministeriö pitää säädösteknisesti tarkempana sääntelymallia, jossa nimenomaisesti säädetään tiedustelumenetelmä kohtaisesti, ettei tiedustelumenetelmän käyttöä saa kohdistaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan. Tätä ratkaisua edelleen perustelee se, ettei valtaosalla tiedustelumenetelmistä edes voida hankkia tietoa vakituiseen asumiseen käytettävästä tilasta, kuten telekuuntelu, televalvonta ja tukiasematietojen hankkiminen.

Lakiehdotuksen 24 ja 26 §:ssä muotoilua voidaan pitää tarkempana kuin poliisilain ja pakkokeinolain muotoilua. Esitetystä säännöksestä käy nimenomaisesti ilmi se, että tiedustelumenetelmän käytön tulee kohdistua vakituiseen asumiseen käytetyn tilan ulkopuolelle. Näin ollen epäselvyyttä ei synny sen suhteen, etteikö edellä tarkoitettuun tilaan voitaisi

asentaa teknisen katselun mahdollistava laite, joka kohdistuu esimerkiksi tietyn rakennuksen ulko-oven edustaan. Puolustusministeriö pitää siten hallituksen esityksessä ehdotettua riittävänä.

14 Henkilö telekuuntelun kohteena (32 §)

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että telekuuntelun voisi kohdistua myös henkilöön. Toimivaltuutta voitaisiin käyttää henkilön oletettavasti käyttämiin uusiin laitteisiin ja liittymiin, jolloin nämä jäisivät tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle.

Puolustusministeriö toteaa, että ehdotettu sääntely ei vaikuta alentavasti tiedusteluviranomaisen näyttötaakkaan sen suhteen, että teleosoitteella tai telepäätelaitteella on riittävä liityntä tiedonhankinnan kohteena olevaan henkilöön. Laitteen tai osoitteen sekä henkilön välinen liityntä tulee jokaisessa yksittäistapauksessa perustella lain edellyttämällä tavalla.

Lisäksi on huomattava, että teleosoitteen tai telepäätelaitteen liityntä tiedonhankinnan kohteena olevaan henkilöön on tiedusteluvaltuutetun suorittaman reaaliaikaisen ja jälkikäteisen laillisuusvalvonnan kohteena. Tällä hetkellä vastaavaa viranomaisen valvontajärjestelmää ei ole.

Lakiehdotuksen 82 §:n 1 momentissa säädettäisiin nimenomaisesti telekuuntelun keskeyttämisestä. Säännös kattaa tilanteet, joissa käy ilmi, ettei telekuunteluun myönnetyssä luvassa tarkoitettu henkilö enää käytä tiettyä teleosoitetta tai telepäätelaitetta. Säännöksen mukaan tiedustelumenetelmän käyttö on siltä osin keskeytettävä niin pian kuin mahdollista sekä kuuntelulla saadut tallenteet ja sillä saatuja tietoja koskevat muistiinpanot olisi heti hävitettävä. Puolustusministeriö pitää siten hallituksen esityksessä ehdotettua riittävänä.

15 Telekuuntelun mahdollistava laite ja sen tarkastaminen (32 §)

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että telekuunteluun voidaan käyttää tiedusteluviranomaisen omia laitteita, kun taas salaisessa tiedonhankinnassa käytetään säännönmukaisesti ulkopuolista operaattoria.

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että 39 §:n 2 momentin mukaan Viestintävirasto tarkastaa, ettei tekninen laite ominaisuuksiensa vuoksi aiheuta haitallista häiriötä yleisen viestintäverkon laitteille ja palveluille, mikä eroaa voimassa olevan poliisilain 5 luvun 25 §:stä, jonka mukaan laitetta saa käyttää ainoastaan telepäätelaitteen tai teleosoitteen yksilöintitietojen hankkimiseen.

Puolustusministeriö kiinnittää huomioita siihen, että tiedustelumenetelmiä voitaisiin käyttää myös ulkomailla. Suomen rajan ulkopuolella toimittaessa voidaan pitää erittäin epätodennäköisenä, että paikallinen teleyritys suostuisi vapaaehtoisesti suorittamaan esimerkiksi telekuuntelun edellyttämät toimenpiteet. Tästä johtuen telekuuntelun mahdollistamiseksi sotilastiedusteluviranomaisen olisi voitava käyttää niin sanottua valetukiasemaa. Valetukiasemana käytettävä laite olisi sama, jota käytettäisiin teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimiseen. Lisäksi 32 §:n nojalla voitaisiin tiedonhankintaan kohdistaa suoraan satelliittipuhelimen ja maa-aseman väliseen yhteyteen, kun laitteen käyttöä ei rajoitettaisi yhtä lailla kuin poliisilaissa.

Luonnollisesti Suomen rajan sisäpuolella valetukiaseman käyttäminen edellyttäisi samojen vaatimusten täyttymistä kuin telekuuntelu. Telekuuntelutoimivaltuus on laadittu tekniikkaneutraalisti ja mahdollistaa myös valetukiaseman käyttämisen.

Lisäksi on huomattava, että 32 §:ssä telekuuntelu käsittäisi myös muut viestintäyhteydet kuin pelkästään yleisen viestintäverkon kautta tapahtuvan viestinnän, esimerkiksi satelliittiyhteydet. Näin ollen kotimaassa tapahtuvassa telekuuntelussa, joka tapahtuisi käyttämällä sotilastiedusteluviranomaisen omaa laitetta, olisi haettava tuomioistuimen lupa. Lakiehdotus on laadittu tekniikkaneutraalisti ja huomioon on voitava ottaa myös mahdollinen teknologian kehitys suuntaan, jossa esimerkiksi teleoperaattorit eivät hallinnoisi kaikkea tietoliikennettä vastaavasti kuin nykyisin. Edellä tarkoitetuissa tilanteissa kytkennät teleoperaattoriksi katsottavan toimijan tiloihin edellyttäisivät yhteistyötä kyseisen toimijan kanssa eikä sotilastiedusteluviranomainen voisi itsenäisesti ryhtyä telekuuntelun mahdollistavan laitteen asentamiseen toimijan tietämättä.

Käytettävän laitteen osalta olisi merkittävää, että se aiheuttaisi mahdollisimman vähän haittaa yleiselle viestintäverkolle. Tämän takia olisi tarkoituksenmukaista, että laitteen tarkastukset suorittaisi ulkopuolinen taho, Viestintävirasto.

Sotilastiedustelutoiminnassa ei ole tarkoituksenmukaista häiritä tietoliikenneyhteyksiä ja yleistä viestintäverkkoa; sotilastiedustelutoiminnan tarkoituksena on hankkia tietoa kohteena olevasta toiminnasta. Tästä syystä on perusteltua, että asianmukainen viranomainen voi tarkastaa sen, ettei sotilastiedusteluviranomainen käytä laitteita, jotka voisivat aiheuttaa olennaista suurempaa haittaa viestintäverkon laitteille tai palveluille.

16 Laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen ja poisottaminen (40 §)

Eduskunnan oikeusasiamies ja **FiCom** ovat lausunnoissaan kiinnittäneet huomiota 40 §:n tarkoittamaan sotilastiedusteluviranomaisen mahdollisuuteen asentaa ja poisottaa laite, menetelmä tai ohjelmisto yrityksen tietämättä. Lausunnonantajat katsovat, ettei sotilastiedusteluviranomaisella tulisi olla pääsyä teleyritysten tai tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajien laitetiloihin tulisi olla kiellettyä.

Lisäksi eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää vielä tarkemmin huomiota, että tiedusteluviranomaisesta riippumattoman operaattorin käyttäminen telekuuntelun toimeenpanossa on yksi oikeussuojatae sille, että tiedusteluviranomaiset suorittavat vain tuomioistuimen luvan mukaista telekuuntelua. Vastaava järjestely olisi säädetty tietoliikennetiedustelun osalta, jossa Suomen Erillisverkot Oy toimisi luvan toimeenpanevana tahona.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan lausunnonantajien huomiot ovat perusteltuja, vaikka tilanteet olisivatkin erittäin harvinaisia Suomessa.

Edellä tarkoitetun säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, mahdolliset toimet edellä tarkoitetuissa tiloissa tulisi toteuttaa mahdollisimman vähän haittaa aiheuttaen. Tämän voidaan katsoa jo sisältävän sen, ettei sotilastiedusteluviranomainen itsenäisesti suorittaisi laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamista tai poisottamista. Muu ei olisi tarkoituksenmukaista.

Ehdotettu säännös laajentaisi laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamisen ja poisottamisen käyttämisen myös telekuunteluun, tietojen hankkimiseen telekuuntelun sijasta sekä televalvontaan, toisin kuin on voimassa olevassa lainsäädännössä. Tässä yhteydessä on syytä huomioida, että telekuuntelun, tietojen hankkimisen telekuuntelun sijasta sekä

televalvonnan kohdalla asentamistoimivaltuuden käyttäminen tulisi lähtökohtaisesti sovellettavaksi ulkomaan tiedustelussa, koska on hyvin epätodennäköistä, että ulkomainen teleyritys avustaisi sotilastiedusteluviranomaista kytkentöjen tekemisessä. Tämä myös aiheuttaisi merkittävän paljastumisriskin.

Suomen rajan sisällä käytettävien toimivaltuuksien käytössä toimittaisiin vastaavasti, kuten nykyisten poliisilain 5 luvussa tarkoitettujen telekuuntelun, tietojen hankkimisen telekuuntelun sijasta sekä televalvonnan kohdalla eli sotilastiedusteluviranomainen hakisi luvan tuomioistuimelta mainittujen toimivaltuuksien käyttämiseksi. Jos tiedustelumenetelmän käytöstä päättäisi tuomioistuin, niin myös tiedustelumenetelmän käyttöä koskevassa luvassa tulisi erikseen sallia laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen. Näin ollen asentamistoimivaltuutta sovellettaessa tuomioistuinmenettelyssä tulisi yksittäistapauksellisesti myös arvioitavaksi toimivaltuuden toteuttamisen tapa. Asiassa on syytä korostaa sitä, ettei esimerkiksi telekuuntelua, televalvontaa tai tietoliikennetiedustelua saisi kiertää käyttämällä teknisen tarkkailun toimivaltuuksia, vaan sotilastiedusteluviranomainen saisi käyttää toimivaltuuttaan vain säädettyyn tarkoitukseen (tarkoitussidonnaisuuden periaate).

Laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamisen ja poisottamisen yhteydessä tulisi aina pohtia sen mahdollisesti aiheuttamaa kiinnijäämisriskiä sekä myös asentamisen kohteelle aiheutuvaa mahdollista vahingon riskiä. Esimerkiksi salaa tietojärjestelmään asennettu teknisen laitetarkkailun ohjelmisto sisältää aina mahdollisen riskin tietojärjestelmän toiminnalle ja on omiaan heikentämään sen turvallisuutta. Sotilastiedustelun toimenpiteillä ei saisi aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamisen ja poisottamisen yhteydessä (vähimmän haitan periaate).

Lakiehdotuksen 93 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi teleyrityksen velvollisuudesta avustaa sotilastiedustelussa ja 17 §:ssä yhteistyöstä yhteisöjen kanssa. Jälkimmäisen pykälän 1 momentin mukaan sotilastiedusteluviranomaisen on tarpeen mukaan toimittava yhteistyössä muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa sotilastiedustelun tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sotilastiedusteluviranomaisen ja teleyrityksille yhteisesti hyväksyttävien toimintatapojen ja -käytänteiden laatimista.

Edelleen voidaan todeta, että teknologian kehitys on nopeaa, minkä voidaan arvioida näkyvän myös viestintäteknologian alalla. Mitä helpommaksi ja halvemmaksi viestinnän välittämisen mahdollistava teknologia tulee, sitä helpompaa on myös välityspalveluita tarjoavien yritysten sijoittua Suomen alueelle. Tämä voi avata myös mahdollisuuden vieraan valtion ohjauksessa ja johdossa oleville toimijoille, jotka mahdollisesti haluaisivat vahingoittaa suomalaista yhteiskuntaa, mahdollisuuden sijoittua Suomen alueelle.

Teknologian nopea kehitys johtaa myös siihen, ettei viestinvälitys välttämättä tapahdu tietyn ajan kuluessa teleoperaattoreiden, sellaisina kuin ne nyt ymmärretään, välityksellä.

Edellä sanotuista seikoista johtuen tiedusteluviranomaisella tulee olla mahdollisuus vihamielisiksi katsottujen toimijoiden osalta ilman tällaisen toimijan myötävaikutusta salaa asentaa telekuuntelun ja valvonnan mahdollistavia laitteita toimijan tiloihin. Mikäli kyseessä olisi suomalainen toimija, voidaan olettaa, että toimija on yhteistyöhaluinen, jolloin telekuuntelun ja valvonnan mahdollistavat toimet voitaisiin toteuttaa yhteistyössä toimijan kanssa käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 17 §:n mukaisesti.

Edelleen edellä sanotuista seikoista johtuen 32 §:n 1 momentissa olevassa telekuuntelun määritelmässä olisi mainittuna ”muu viestintäyhteys”. Säännöksen perusteluissa esimerkkinä muuta viestintä yhteydestä todetaan muun muassa satelliittiteknologiaa käyttävät yhteydet. Lisäyksellä olisi varauduttu nimenomaisesti niihin tilanteisiin, joissa viestinvälityksen ei voitaisi katsoa tapahtuvan yleisen viestintäverkon määritelmän mukaisella tavalla. Näin näissäkin tapauksissa kyseessä olisi Suomen alueella tuomioistuimen lupaa edellyttävästä toimivaltuuden käytöstä.

17 Peitetoiminnasta päättäminen (43 §)

Suomen asianajajaliitto toteaa toimittamassaan lausunnossa, että 43 §:n mukaan päätöksen peitetoiminnasta tekisi pääesikunnan tiedustelupäällikkö tai erikseen määritellyissä tapauksissa myös tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt sotilaslakimies tai muu virkamies. Koska on mahdollista, että peitetoiminnan yhteydessä selviää seikkoja, joiden perusteella on syytä epäillä rikosta, olisi yhdenmukaisuuden vuoksi perusteltua säätää, että myös tällaisen peitetoiminnan edellytykset ovat pakkokeinolain 10 luvun 32 §:ssä ja poliisilain 5 luvun 33 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa saatettava riippumattoman tuomioistuimen arvioitavaksi.

Professori Sakari Melander katsoo lausunnossaan, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on lähtökohtaisesti pitänyt tuomioistuinkontrollia parhaana mahdollisena tapana turvata tiedustelumenetelmien asianmukainen ja puolueeton käyttäminen sekä välttää mielivaltaista menetelmien käyttämistä ja kohdentamista. Tämä hänen nähdäkseen vahvasti perustelisi sitä, että ehdotetuissa tiedustelulaeissa kaikkien tiedustelumenetelmien käyttämisestä päättäminen uskottaisiin riippumattomalle tuomioistuimelle. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota siihen, että sekä sotilastiedustelussa että siviilitiedustelussa peitetoiminnan ja valeoston käyttämisestä päättäisi muu taho kuin tuomioistuin. Tätä ei ole pidettävä asianmukaisena eikä mainittujen menetelmien käyttöön liittyvät perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat riittävästi huomioon ottavana ratkaisuna. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään myös pitänyt aiheellisena, että peitetoimintaa ja valeostoa koskeva ratkaisutoimivalta osoitettaisiin tuomioistuimelle (PeVL 66/2010 vp, s. 9/II).

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että sotilastiedustelussa peitetoiminnassa on kyse erittäin pitkäkestoisesta ja sensitiivisestä toiminnasta. Tämä korostuu etenkin tilanteissa, joissa sotilastiedusteluviranomaisen virkamies henkilökohtaisesti hankkii tietoja toiselta henkilöltä tai muusta kohteesta. Sotilaallisessa toimintakentässä peitetoiminta edellyttää korkean luottamuksen saavuttamista. Peitetoiminnasta tietoisien määrää on siis rajoitettava minimiin peitetoimintaa suorittavan tahon hengen ja turvallisuuden takaamiseksi.

Peitetoiminnasta päätöksen tekisi 43 §:n mukaan pääesikunnan tiedustelupäällikkö. Päätöksen voisi tehdä enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Ulkomaan tiedustelutoiminnasta päättäisi 62 §:n mukaan pääesikunnan tiedustelupäällikkö ja tiedustelumenetelmän käyttöön olisi muuten sovellettava tiedustelumenetelmää koskevia esitettyjä säännöksiä.

Edellä viitattujen esitettyjen säännösten nojalla lupapäätös pitäisi tehdä kaksi kertaa vuodessa. Pitkäkestoisessa tiedusteluoperaatiossa tämä tarkoittaisi lukuisia päätöksiä, Jos peitetoiminnasta päättäisi tuomioistuin, olisi selvää, että samaa tiedusteluoperaatiota käsitteleviä tuomareita olisi useita. Sotilastiedusteluviranomaisen näkökulmasta operaatiosta tietoisten henkilöiden lukumäärä on syytä pitää mahdollisimman pienenä.

Tuomioistuimen päätöksenteko tulisi peitetoiminnan osalta kyseeseen ainoastaan Suomen alueella tapahtuvassa peitetoiminnassa, joka olisi käytännössä poikkeuksellista, yllätyksellistä ja lyhytkestoista.

Puolustusministeriö toteaa, ettei tiedustelumenetelmien tarkoituksena ole hankkia tietoa rikostorjuntaan. Jos kuitenkin tiedustelumenetelmän käytön aikana saataisiin tietoa rikokseen liittyen, olisi tällaisen tiedon luovuttamisesta rikostorjuntaan säädetty erikseen omat säännöksensä lakiehdotuksen 76 ja 77 §:ssä.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan perustuslakivaliokunta ei ole ottanut lausunnossaan PeVL 66/2010 ehdotonta kantaa sen puolesta, että rikosten ennaltaestämis- ja paljastamisperusteisessa peitetoiminnassa päätöksentekijänä olisi tuomioistuin. Hallintovaliokunta katsoikin, että rikosten ennalta estämis- ja paljastamistarkoituksessa suoritettavan peitetoiminnan edellytyksiä ei ole tarpeen saattaa tuomioistuimen päätöksentekotoimivallan alle.

EIT:n vakiintuneessa ratkaisukäytännössään todennut, ettei tiedustelumenetelmän käytöstä päättämisen ole välttämättä oltava tuomioistuimella, vaikka EIT useissa ratkaisuissaan toteaakin sen olevan toivottavaa. EIT:n näkemyksen mukaan tuomioistuimella oleva harkinta valta ei kuitenkaan välttämättä takaa tiedustelumenetelmien käytön rajoittamista ja niiden hyväksi käyttämistä. Tiedustelumenetelmän käytöstä voi päättää myös muu kuin tuomioistuin, jos päätöksentekojärjestelyä kompensoidaan tehokkaalla, riippumattomalla ulkopuolisella valvontamekanismilla. Viimeksi EIT toisti kantansa ratkaisuissa Centrum för Rättvisa v. Ruotsi (kohta 133) ja Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta (kohta 320).

Edellä sanotun lisäksi puolustusministeriö toteaa, että esimerkiksi tietolähteen ohjattu käyttö ja suunnitelmallisen tarkkailu kuulunevat tiedusteluviranomaisen itse päätettäviin menetelmiin kaikissa muissakin Euroopan ihmisoikeussopimusta soveltavissa maissa, kun taas peitetoiminnan osalta päätösvaltainen taho vaihtelee maakohtaisesti. EIT:n ratkaisuissa painotetaan ennemmin kattavan oikeudellisen valvonnan periaatteellista merkitystä sen arvioimisessa, mille taholle esimerkiksi telekuuntelusta päättämisen osoittaminen voidaan katsoa asianmukaiseksi, kuin päätöksentekotasoa. Esityksen mukaisesti tiedusteluvaltuutetun jälkikäteinen oikeudellinen valvonta kattaisi paitsi tuomioistuimen päättämät teletiedustelumenetelmät, myös kaikkien muiden tiedustelumenetelmien käytön. Valvonta olisi siten kaiken kattavaa, minkä lisäksi lakiehdotuksen 105 §:ssä edellytettäisiin tiedusteluvaltuutetulle ilmoittamista jokaisesta tiedustelumenetelmän käyttöä koskevasta vaatimuksesta ja päätöksestä. Nykyisin tällainen valvontamekanismi puuttuu.

Tiedusteluvaltuutetun valvonta ei myöskään rajoittaisi ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltaan kuuluvia asioita. Ylimpien laillisuusvalvojien, eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin, asema eräänlaisina valvonnan valvojina myös suhteessa erityisvaltuutettuihin säilyisi ennallaan. Tiedusteluvaltuutettu antaisi vuosikertomuksensa muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Puolustusministeriö katsoo, ettei peitetoiminnasta päättämistä koskevia säännösehdotuksia ole tarpeen muuttaa edellä kuvatuista syistä.

18 Tiedustelumenetelmien käyttäminen ulkomailla (62 §)

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää lausunnossaan huomiota 62 §:ään, jonka mukaan muualla kuin Suomessa toteutettavan tiedustelumenetelmän käyttöön ei liittyisi samoja oikeusturvatakeita kuin Suomessa toteutettavaan tiedusteluun. Pykälän 1 momentin mukaan eräitä oikeusturvatakeita voidaan soveltaa ulkomailla tapahtuvaan sotilastiedusteluun ja tiedustelumenetelmien käyttöön.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan 1 momentissa tarkoitetut säännökset ovat valtaosin täysin luontevia sulkea pois ulkomailla suoritettavan sotilastiedustelun piiristä. Momentissa viitataan 58 §:n 3 momenttiin, joka koskee radiosignaalitiedustelun kohdistumista muun kuin valtiollisen toimijan viestintään. Radiosignaalitiedusteluun liittyy myös olennaisesti 82 §:n 2 momentti radiosignaalitiedustelun keskeyttämisestä, jos radiosignaalitiedustelun havaitaan kohdistuvan muuhun kuin valtiolliseen toimijaan. Esimerkiksi kriisinhallinta-alueelle lähetettyihin suomalaisiin joukkoihin voi kohdistua uhkaa myös muilta tahoilta kuin valtiollisista toimijoista käsin. Radiosignaalitiedustelulla voidaan hankkia tietoja näistä tahoista alueella, jossa ei olisi käytettävissä yleistä viestintäverkkoa ja kommunikointi tapahtuisi esimerkiksi satelliittiyhteyksiä käyttäen. Tilanteissa kyseeseen ei välttämättä tule myöskään telekuuntelutoimivaltuuden käyttö, jos käytettyyn satelliittiyhteyteen ei päästä muutoin käsiksi.

Momentissa tarkoitetut 76 ja77 § koskevat rikoksiin liittyviä ilmoituksia ja tiedon antamista toimivaltaiselle viranomaiselle. Vieraan valtion alueella toimittaessa ei ole tarkoituksenmukaista, että siitä leviäisi tietoa ulkopuolisille. Toisaalta, jos tietoon tulisi edellä tarkoitettujen pykälien rangaistusrajat ylittäviä rikoksia, joilla voi olla liityntäpintaa Suomeen, tällaisista tapahtumista voidaan ilmoittaa asianmukaiselle viranomaiselle Suomessa tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaan mainituissa pykälissä säädettyjen kriteerien mukaisesti.

Lausunnossa mainitussa 62 §:n 1 momentissa viitataan 79-80 §:n tiedustelukieltoihin ja jäljentämiskieltoihin. Voidaan pitää erittäin epätodennäköisenä, että ulkomaan tiedustelussa sotilastiedusteluviranomainen saisi haltuunsa tietoa, jolla voisi olla merkitystä esimerkiksi suomalaisessa rikosoikeudenkäynnissä. Lisäksi edellä todetusti ulkomaantiedustelussa sotilastiedusteluviranomaisella ei olisi velvollisuutta luovuttaa rikoksiin liittyvää tietoa edelleen suomalaiselle viranomaiselle, jos tällaista tietoa tulisi sotilastiedusteluviranomaisen tietoon.

Lakiehdotuksen 62 §:ssä viitataan 84 §:ään, joka koskee kiireellisessä tilanteessa päätetyn tiedustelumenetelmän käytön lopettamista ja sillä saadun tiedon hävittämistä. Koska ulkomaan tiedustelusta päättäisi aina pääesikunnan tiedustelupäällikkö, lakiehdotuksen 84 §:ssä tarkoitettuja kiiretilanteita ei varsinaisesti muodostu.

Lakiehdotuksen 62 §:ssä viitataan 86 §:ään, jonka mukaan tiedustelumenetelmän käytöstä olisi ilmoitettava kohteelle tiedustelumenetelmän käytön lopettamisen jälkeen. Vieraan valtion alueella tapahtuva vieraaseen valtioon kohdistuvan tiedustelutoiminnan voidaan arvioida olevan lähes aina kriminalisoitua kyseisen valtion alueella. Tästä johtuen vei voida pitää tarkoituksenmukaisena, että vieraan valtion alueella tapahtuneesta tiedustelumenetelmien käytöstä ilmoitettaisiin kohteeksi joutuneille henkilöille, joka saattaa olla vieraan valtion asevoimien edustaja.

Kuten 62 §:n perusteluissa todetaan, ulkomailla tapahtuvassa sotilastiedustelussa korostuvat entisestään laissa säädettäväksi esitetyt yleiset periaatteet. Lisäksi suomalaista vir-

kamiestä sitoo kaikessa toiminnassaan aina Suomen perustuslaki ja hallintolaki sekä Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntö. Lakiehdotuksen 62 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan vielä erikseen, että esimerkiksi vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan kohdistuvia rajoituksia on noudatettava, mutta aina ei voida etukäteen todentaa, mikä tila on vakituiseen asumiseen käytettävä tila ja mikä ei.

Lopuksi voidaan todeta, että hallituksen esityksessä laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta esitetään perustettavaksi tiedusteluvaltuutettu, jonka tehtävänä on valvoa tiedustelumenetelmien käyttöä ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista myös valvonnan kohteena olevan sotilastiedusteluviranomaisen ulkomailla tapahtuvan tiedustelutoiminnan osalta.

19 Sotilastiedusteluviranomaisen virkamiehen paljastuminen ulkomailla

Eduskunnan oikeusasiamies on lausunnossaan todennut, ettei hallituksen esityksessä ole arvioitu sotilastiedusteluviranomaisen virkamiehen vieraan valtion alueella suorittaman tiedustelutoiminnan paljastumisen vaikutuksia.

Puolustusministeriö toteaa, että virkamiehen asema paljastumistilanteessa on kolmijakoinen. Ensinnäkin asiaa on tarkasteltava virkamiesoikeudellisista näkökohdista. Vieraan valtion alueella toteutettavat tiedusteluoperaatiot ovat lainsäädännön hyväksytyksi tultua Suomen oikeusjärjestyksen näkökulmasta täysin sallittuja, ja viranomainen toteuttaa sille lainsäädännössä säädettyä tehtäväänsä. Näin ollen toisen valtion alueella paljastunut ja mahdolliseen pidätykseen johtanut tilanne ei ole virkamiehen osalta esimerkiksi irtisanomisperuste; virkamies on toteuttanut esimiehensä määräysten mukaisesti viranomaisen tehtävää. Edellä sanotusta johtuen, virkamies saisi edelleen pidätyksen ja mahdollisen vankilassaolon ajalta hänelle maksettavaa palkkaa ja muita etuuksia.

Itsestään selvää on, ettei virkamiehen esimies voi antaa Suomen lainsäädännön vastaisia määräyksiä. Jos esimies toimisi näin, saattaisi hän syyllistyä ainakin rikoslain 40 luvussa mainittuun virkarikokseen tai sotilasvirkarikokseen.

Toiseksi asiaa on tarkasteltava kansainvälisen oikeuden ja diplomaatteja koskevien käytäntöjen kautta. Wienin sopimuksen mukaan edustustoille kuuluva tiedonkeruutehtävä on sidottu siihen, että tiedonkeruussa tarkoin noudatetaan vastaanottajavaltion lainsäädäntöä ja kyseisen valtion antamia määräyksiä. Jos vastaanottaja valtio katsoo, että tiedonhankinnassa on rikottu vastaanottajavaltion lainsäädäntöä, on diplomaattinen edustaja vapautettu vastaanottajavaltion rikosoikeudellisesta tuomiovallasta ja konsuliedustaja virkatehtävissään suorittamiensa toimien osalta vapautettu vastaanottajavaltion rikosoikeudellisesta tuomiovallasta.

Vastaanottajavaltio voi milloin tahansa ja tarvitsematta perustella päätöstään ilmoittaa lähettäjävaltiolle, että edustuston jäsen on persona non grata tai että häntä ei voida hyväksyä. Lähettäjävaltion on tällaisessa tapauksessa kutsuttava asianomainen henkilö kotiin (tai vapautettava hänet tehtävistään edustustossa). Menettely on tavanomainen tilanteissa, joissa vastaanottajavaltio epäilee henkilöä sopimattomasta tiedustelutoiminnasta ("activities incompatible with their status").

Tiedusteluoperaation aikana pyritään tunnistamaan tilanteet mahdollisimman hyvin ennakollisesti niin, ettei operaatio paljastu taikka sotilastiedustelumiehen henki tai turvallisuus vaarannu.

Diplomaattisuhteita koskevan Wienin yleissopimuksen mukainen rikosoikeudellinen immuniteetti ei koske henkilön toimintaa kolmannessa maassa pl. Wienin yleissopimuksen 40 artiklassa tarkoitettu loukkaamattomuus, joka on tarpeen henkilön ollessa matkalla asemamaahansa tai palatakseen omaan maahansa.

Mikäli henkilö ei olisi Suomen edustustoon akkreditoitu tai jos akkreditoitu henkilö olisi virkamatkalla muualla kuin asemamaassaan, on mahdollista, että hänet haastettaisiin vastaamaan epäillystä rikoksesta kohdevaltiossa. Ennen virkamiehen lähettämistä vieraan valtion alueelle, virkamies olisi perehdytetty kohdevaltion lainsäädäntöön. Lisäksi lähtemisen edellytyksenä on aina suostumus.

Henkilön puolustuksen varmistamiseksi ja tukemiseksi hänelle voidaan antaa konsulipalvelulain mukaista konsulipalvelua ja Suomen edustusto voitaisiin määrätä seuraamaan oikeudenkäyntiä.

Työnantajavirasto voi harkintansa mukaan hankkia asianajopalveluja virkamiesten ollessa syytettynä esimerkiksi tilanteessa, jossa syyte koskee virkatehtäviä ja kohdistuu välillisesti työnantajaan.

Kolmanneksi asiassa kysymyksen osalta on tarkasteltava Suomen valtion vastuuta niin kohdevaltiota kohtaan kuin sotilastiedusteluviranomaisen virkamiestä kohtaan.

Suomen valtion vastuu kohdevaltiossa määräytyisi kansainvälisen oikeuden valtionvastuuta koskevien säännösten mukaisesti. Jos kohdevaltio katsoo toiminnan lainvastaiseksi ja lähettäjävaltion vastuulliseksi toiminnasta, voi se kohdistaa lähettäjävaltioon vaatimuksia. Todennäköistä on, että vaatimuksen olisivat luonteeltaan kuitenkin poliittisia, esimerkiksi diplomaattien karkotukset.

Vastuu sotilastiedusteluviranomaisen virkamiestä kohtaan määräytyisi vahingonkorvauslain säännösten mukaisesti. Koska virkamiehen lähettäminen toisen valtion alueelle tiedustelutarkoituksessa olisi lain mukaista toimintaa, kyseessä ei olisi irtisanomisperuste. Erillisessä vahingonkorvausprosessissa arvioitavaksi tulisi se, onko työnantaja ottanut huomioon riittävissä määrin esimerkiksi mahdollisen kiinnijäämisen riskit.

20 Ulkomailla oleskelevaan suomalaiseen kohdistuva sotilastiedustelu

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa lausunnossaan, ettei pidä mahdollisena tilannetta, jossa ulkomailla oleskelevaan suomalaiseen kohdennettaisiin suomalaisen tiedusteluviranomaisen toimesta esimerkiksi telekuuntelua ilman samoja päätöksentekomenettelyä ja oikeusturvatakeita kuin Suomessa olisi sovellettava.

Puolustusministeriön käsityksen mukaan kansalaisuutta koskevaa rajausta ei ole mahdollista säätää käsiteltävänä olevassa tapauksessa.

Lisäksi kansalaisuuteen sidottu rajaus ei olisi myöskään tarkoituksenmukainen, sillä myös suomalainen voi osallistua esimerkiksi Suomea uhkaavaan sotilaalliseen toimintaan tai muuhun kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan ulkomailla. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan esitetylle rajaukselle ei ole perusteita tältä osin.

Sotilastiedustelun kohteena on Suomea uhkaava toiminta. Suomen rajan ulkopuolella olevaa kohdetta tiedusteltaessa saattaa tulla tilanne, jossa havaitaan suomalaisen osallistu-

van toimintaan. Tällöin on tiedustelutoiminnan tarkoituksen kannalta luonnollista, että suomalaiseen henkilöön kohdistetaan tiedustelumenetelmiä hänen päämääriensä ja toimintansa selvittämiseksi. Jos suomalaisen toiminta muodostuu rikolliseksi, tieto henkilöstä toimitettaisiin käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 76 tai 77 §:n perusteella toimivaltaiselle viranomaiselle.

Tilanteessa, jossa suomalainen joutuisi sattumanvaraisesti tiedustelumenetelmän kohteeksi eikä liittyisi sotilastiedustelun kohteena olevaan toimintaan, tieto hävitettäisiin välittömästi tiedon luonteen käytyä ilmi. Esimerkiksi telekuuntelun osalta suomalaisen käyttämän teleosoitteen perusteella voidaan kohtuullisella vaivalla havaita, että kyseessä on suomalainen teleosoite.

Lisäksi on huomattava, että henkilö, joka kokee tai epäilee joutuneensa tiedustelumenetelmien käytön kohteeksi, voi aina tehdä pyynnön tiedusteluvaltuutetulle, että hän ryhtyisi tarvittaviin toimenpiteisiin.

21 Tietoliikennetiedustelun käytön edellytykset

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo lausunnossaan, että muuhun kuin valtiolliseen toimijaan kohdistuvan tietoliikennetiedustelun edellytyksenä pitäisi olla ehdoton välttämättömyys. Ehdoton välttämättömyys –vaatimuksen osalta eduskunnan oikeusasiamies viittaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuun Szabo & Vissy v. Unkari.

Szabo ja Vissy v. Unkari

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisuun *Szabo & Vissy v. Unkari* ehdoton välttämättömyys –vaatimuksen osalta ja toteaa, ettei tällaista käyttökynnystä voida lukea suoraan tai vaatimukseksi sotilastiedustelua koskevan lakiehdotuksen osalta.

Yleisesti voidaan todeta se, ettei puheena olevassa ratkaisussa määritellä ehdottoman välttämättömyyden tai ehdottoman tarpeellisuuden (strict necessity) sisältöä tarkemmin, vaan EIT ratkaisussa tehtyjen viittausten perusteella vaikuttaisi määrittelevän ehdottoman välttämättömyyden vastaavasti, mitä nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä tarkoitetaan välttämättömyydellä. Ratkaisussa viitataan myös EIT:n aiempaan ratkaisukäytäntöön, jonka mukaan puuttumisen yksityiselämän tulee olla välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa ja puuttumista yksityiselämän suojaan arvioidaan tätä kautta.

On huomattava, että EIT viittaa ratkaisussaan myös Euroopan unionin tuomioistuimen (EUTI) ratkaisuun C-293/12 (ns. Digital Right Ireland –ratkaisu), jossa strictly necessary –vaatimus käännetään suomeksi täysin välttämättömäksi (tuomion suomenkielinen versio kohta 52 ja 62). Kyseisessä ratkaisussa stricly necessary –vaatimus ei täyttynyt EUTI:n mukaan, koska ratkaisun kohteena ollut direktiivi koski käytännössä kaikkia Euroopan unionin kansalaisten kaikkea elektronisessa muodossa liikkuvia henkilötietoja eikä direktiivissä määritelty tarkemmin sitä, millä viranomaisella oli pääsy teleoperaattorin tallettamiin tietoihin ja miten viranomaiset pääsevät hyödyntämään tätä tietoa; esimerkiksi riippumatonta tuomioistuimen harkintaa ei oltu asetettu edellytykseksi tietojen käytölle. Viranomaisen pääsyä tietoihin olisi siis pitänyt rajoittaa siihen, mikä on *täysin välttämätöntä*, minkä voidaan katsoa edellyttävän ulkopuolisen oikeudellisen päätöksentekijän arviota ja päätöstä viranomaisen esittämien objektiivisten tosiseikkojen perusteella.

Lisäksi tapauksesta Szabo & Vissy v. Unkari on huomioitava, että EIT toteaa ratkaisussaan eduskunnan oikeusasiamiehen viittaamassa kohdassa, että välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa –edellytystä on tulkittava *ehdottoman välttämättömyyden [*tai *täysin välttämättömyyden]* -vaatimukseksi käsiteltävänä olevassa tapauksessa (kohta 73).

Puolustusministeriö katsoo, että käsiteltävänä olevassa tapauksessa on olennaista se, minkälainen lainsäädäntökehikko Unkarissa on. Ratkaisun mukaan Unkarin lainsäädäntö antoi viranomaisille mahdollisuuden kohdentamattomaan tiedusteluun eikä lainsäädäntö ollut kohdentamisen osalta riittävän selkeä sen osalta, ketkä tiedustelun kohteeksi saattoivat joutua.

Ensinnäkin EIT toteaa ratkaisussaan (kohta 64), että Unkarin lainsäädäntö ei ole riittävän tarkkarajainen, jotta sen perusteella voitaisiin arvioida tiedustelutoimivaltuuksien kohdentumista. Unkarin lainsäädännön perusteella lähes kuka vain voi joutua tiedustelun kohteeksi (kohta 66, 67 ja 70).

Toiseksi päätöksen tiedustelutoimivaltuuden käyttämisestä tekee poliittinen päätöksentekijä, oikeusministeri, joka ei arvioi tiedusteluviranomaisen hakemusta oikeudellisesti (kohdat 57, 71, 73, 75 ja 76).

Kolmanneksi tiedusteluviranomaisen ei tarvinnut riittävällä tarkkuudella perustella ja esittää tosiseikastoa hakemuksensa tueksi, mistä kävisi ilmi tiedustelutoimivaltuuden käytön tarkoitus ja kohdistuminen (kohta 71, 79 ja 81).

Neljänneksi tiedustelutoiminnan ulkopuolinen, riippumaton ja oikeudellinen valvonta oli puutteellista ja kyseenalaista, sillä valvonnasta vastuussa oli sisäministeri (kohta 78). Lisäksi parlamentaarinen valvonta todettiin puutteelliseksi eikä vuosittaiset raportit olleet julkisia (kohta 82).

Viidenneksi tiedustelutoimivaltuuden käytön kohteelle ei annettu ilmoitusta, jotta kohde olisi voinut ryhtyä tarvittaviin toimiin eikä kohteella ollut muutenkaan oikeusturvakeinoja käytössään (kohta 86), tiedustelutoimivaltuuden käytön kohteella ei ole muitakaan riittäviä keinoja oikeussuojansa toteuttamiseksi (kohta 86) eikä tiedustelutoimivaltuuden käytön kohde voi saattaa asiaa ulkopuolisen puolueettoman tahon käsiteltäväksi (kohta 83).

Kuudenneksi Unkarin lainsäädäntö ei velvoittanut tiedusteluviranomaista tuhoamaan hankkimaansa ylimääräistä tietoa, vaan mahdollisti sen laajan käytön.

Centrum för Rättvisa v. Ruotsi

EIT on antanut 19. kesäkuuta 2018 ratkaisun tapauksessa Centrum för Rättvisa v. Ruotsi. Tapauksessa voittoa tuottamaton yhteisön valitus koski sitä, että Ruotsin valtion signaalitiedustelua koskevat käytännöt ja lainsäädäntö rikkoivat ja rikkovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) takaamaa oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämän suojaa.

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on käsitelty tarkemmin Ruotsin voimassa olevaa tiedustelulainsäädäntöä osana kansainvälistä vertailua, minkä lisäksi EIT:n keskeistä ratkaisukäytäntöä ja tapauksissaan soveltamia periaatteita on käsitelty hallituksen esityksen kohdassa *2.3.1 Kansainväliset ihmisoikeussopimukset.* Näiltä osin EIT ratkaisuun ei viitata erikseen.

EIT toteaa ratkaisussaan Centrum för Rättvisa v. Ruotsi, että signaalitiedustelun osalta arvio siitä, rikkooko valtion lainsäädäntö EIS:n 8 artiklaa, on tehtävä kokonaisharkintana (kohta 180). Ratkaisussaan EIT ei mainitse sitä, että Ruotsin lainsäädännössä signaalitiedustelun käytön edellytyksenä olisi ”ehdoton välttämättömyys” tai ”täysin välttämätöntä”.

Tapauksessa Centrum för Rättvisa v. Ruotsi EIT toteaa, että signaalitiedustelu aiheuttaa uhan yksityisyyden suojalle, mutta toisaalta ymmärtää käsiteltävänä olevassa tapauksessa kansallisen turvallisuuden suojaamisen järjestelmän merkittävyyden. EIT toteaa myös, että Ruotsin järjestelmä täyttää niin kutsutun Venetsian komitean suositukset (kohta 179), kuten lupapäätösprosessille asetetut suositukset ja riippumaton ulkopuolinen valvonta.

EIT toteaa ratkaisussaan, että vaikka Ruotsin lainsäädännön soveltamisala on laaja (kohta 112), kuitenkin viranomaisten toimintaa on viestintään puuttumisen osalta rajoitettu (kohta 180). EIT:n tuomion mukaan Ruotsin lainsäädäntö minimoi yksityisyyden suojan rajoituksia ja kompensoi avoimuuden puuttumisen. Signaalitiedustelun soveltamisala ja tiedustelun kohteeksi päätynyt tietoliikenteen käsittely on selkeästi määritelty laissa, päätöksentekomenettely on yksityiskohtainen ja annettu oikeudelliselle päätöksentekijälle sekä useat ulkopuoliset tahot (ulkopuolinen valvontaelin, oikeuskansleri, oikeusasiamies ja tietosuojavaltuutettu) valvovat ja arvioivat toimintaa (kohta 180).

EIT:n ratkaisussa todetaan vielä nimenomaisesti, että Ruotsin lainsäädäntö antaa riittävän suojan signaalitiedustelun käyttämistä mielivaltaisesti ja muita väärinkäytöksiä vastaan (kohta 181).

Ruotsin lainsäädännön katsotaan täyttävän lainsäädännöltä edellytettävät laatuvaatimukset ja yksityis- ja perhe-elämän suojaan puuttumisen olevan välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa. Edelleen signaalitiedustelun rakenteen ja toiminnan katsotaan olevan EIT:n ratkaisussa suhteellisia järjestelmän tarkoituksen saavuttamiseksi.

Big Brother Watch v. Yhdistynyt Kuningaskunta

EIT antoi ratkaisun tapauksessa Big Brother Watch v. Yhdistynyt Kuningaskunta 13.9.2018. Tapauksessa tarkasteltiin Yhdistyneen Kuningaskunnan tietoliikennetiedustelujärjestelmää kokonaisuutena ja sitä, antoiko lainsäädäntö riittävät takeet yksilölle valtion mielivaltaa ja satunnaista tiedustelumenetelmien käyttöä vastaa.

Tapauksessa oli kyse eräiden yksityiselämän suojan ja sananvapauden alalla toimivien kansalaisjärjestöjen sekä joukon yksityishenkilöitä tekemästä valituksesta, jossa väitettiin Iso-Britannian tiedustelujärjestelmän ja -lainsäädännön olevan EIS:n ja EIT:n tulkintakäytännön vastaisia. Valitus kohdistui massatiedustelujärjestelmään (joka oletettavasti kohdistui myös ko. järjestöihin), tiedustelutiedon jakamiseen vieraiden valtioiden kanssa ja viestintätietojen hankkimiseen viestintäpalvelujen tuottajilta.

Tapauksessa EIT toistaa vakiintuneen kantansa siitä, että tietoliikennetiedustelu tiedustelumenetelmänä ja mistä uhkista tiedonhankkimiseen sitä voidaan käyttää, kuuluvat valtion harkintamarginaaliin.

EIT toteaa myös, että päätöksenteko tietoliikennetiedustelua vastaavien tiedustelumenetelmien osalta voidaan järjestää useammalla tavalla. Vaikka EIT pitääkin riippumattoman

tuomioistuimen päätöksentekoa toivottavana ja tällä hetkellä parhaana käytäntönä, päätöksenteko voidaan osoittaa myös toiselle taholle, kuten Yhdistyneessä Kuningaskunnassa Secretary of State (kohta 320).

EIT korostaa ratkaisussaan myös sitä, että tietoliikennetiedustelun edellyttämien liityntäpisteiden valinta tietoverkoista on merkittävässä osassa tietoliikennetiedustelun tyyppisten tiedustelumenetelmien käytön rajaamisessa valtion rajan ylittävään tietoliikenteeseen (kohdat 337) sekä sitä, ettei tietoliikennetiedustelun tyyppisillä tiedustelumenetelmillä tule hankkia tietoa valtion sisäisestä tietoliikenteestä. Viimeksi mainituissa tapauksissa viranomaisilla on käytössään Yhdistyneessä Kuningaskunnassa myös kohdennettuja tiedustelumenetelmiä, kuten telekuuntelua vastaava tiedustelumenetelmä (kohta 343).

Puheena olevan tiedustelumenetelmän käytön osalta edellä sanotun lisäksi EIT toteaa, että Yhdistyneen Kuningaskunnan lainsäädännössä käytetyt käyttöedellytykset välttämättömyys (necessity) ja suhteellisuus (proportionality) viittaavat EIS:n määritelmiin välttämättömyydestä ja suhteellisuudesta. EIT:n mukaan lainsäädännössä määritellyt käyttöedellytykset tarkoittavat sitä, että tiedustelumenetelmää voidaan käyttää ainoastaan silloin, kun tietoa ei voida kohtuullisesti hankkia muilla keinoin (kohta 331).

Yhteenveto

Puolustusministeriö toteaa, että suomalaisessa oikeusjärjestyksessä tällä hetkellä korkein toimivaltuuksien käyttämisen kynnys on välttämättömyys. Vaatimus välttämättömyydestä tarkoittaisi sitä, että tiedustelumenetelmä on viimesijainen suhteessa muihin keinoihin, eli muiden keinojen käyttö ei ole mahdollista tai ainakin vaatisi oleellisesti enemmän voimavaroja tai viivyttäisi tiedonhankintaa kohtuuttomasti. Välttämättömyys voi kuitenkin perustua myös kokonaisarvioon siitä, että muut keinot tulisivat olemaan tuloksettomia tai tiedonhankintaan soveltumattomia ilman, että niiden käyttöä tulee konkreettisesti yrittää.

Tietoliikennetiedustelun edellytyksenä oleva välttämättömyys on luettava myös osana esitetyn lain kokonaisuutta. On huomattava, että jo yleisistä periaatteista seuraa useita tiedustelumenetelmien käytön rajoituksia. Tässä tapauksessa tiedustelumenetelmän käyttöön vaikuttaisi ensinnäkin vähimmän haitan periaate. Sen mukaan sotilastiedusteluviranomaisen toimenpiteillä ei saa kenenkään oikeuksiin puuttua enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Sotilastiedusteluviranomaisen tulee valita keinovalikoimasta se, josta aiheutuva haitta jää pienimmäksi.

Toiseksi kaikkien tiedustelumenetelmien käytössä tulee ottaa huomioon perusoikeusrajoitusten suhteellisuusvaatimus. Suhteellisuusvaatimuksen osavaatimuksena on välttämättömyysvaatimus, jonka mukaan perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Kaikkien keinojen käytössä tulee siten sekä vähimmän haitan -periaatteen että suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta arvioida, voitaisiinko tiedusteluoperaation tavoite saavuttaa yksilön oikeuksiin vähemmän puuttuvilla keinoilla.

Puolustusministeriö katsoo, että käsiteltävänä olevan esitetty tietoliikennetiedustelujärjestelmä vastaa olennaisilta osiltaan Ruotsin lainsäädäntöä. Edelleen, puolustusministeriön näkemyksen mukaan esitys poikkeaa olennaisesti EIT:n tapauksessa Szabo & Vissy v. Unkari käsitellystä Unkarin tiedustelulainsäädännöstä.

Ensinnäkin esityksen mukaan sotilastiedustelussa tiedustelutoimivaltuuksien käyttäminen perustuisi aina tiedustelutehtävään, joka voidaan antaa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisen kokouksen antamien painopisteiden mukaisesti. Uhkat, joista tiedustelumenetelmillä voidaan hankkia tietoa, on lueteltu tyhjentävästi 4 §:ssä.

Tiedustelutehtävän edellyttämää tiedonhankintaa toteutettaisiin käyttämällä tiedustelumenetelmiä, joista yhtenä olisi tietoliikennetiedustelun kokonaisuus. Tietoliikennetiedustelu käsittäisi kolme eri toimivaltuutta: 1) teknisten tietojen käsittely, 2) valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuva tiedustelu ja 3) muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuva tiedustelu. Ensin mainittu toimivaltuus koskee ainoastaan tietoliikenteen teknisten tietojen käsittely teknisen analyysin tuottamiseksi. Analyysi tapahtuisi anonymisoidusti niin, ettei siitä voisi käydä ilmi yksittäisen henkilön tietoja.

Toiseksi mainitussa toimivaltuudessa, valtiollinen toimija, perus- ja ihmisoikeussuoja ei tule kyseeseen, koska valtiot ja niiden toimijat eivät nauti perus- ja ihmisoikeuksien suojaa.

Kolmannessa toimivaltuudessa perus- ja ihmisoikeuksien suoja konkretisoituu ja edellytyksenä on välttämättömyys. Välttämättömyysedellytys tarkoittaisi viimesijaisuutta eli sitä, että tietojen hankkiminen muulla keinolla olisi mahdotonta tai kohtuuttoman vaikeaa (vrt. Big Brother Watch v. Yhdistynyt Kuningaskunta kohta 331).

Kaikissa edellä mainituissa tilanteissa tiedustelumenetelmän käytön edellytyksenä on tuomioistuimen lupa ja luvan mukaisen liitynnän tiettyyn viestintäverkon osaan tekisi ulkopuolinen taho (Centrum för Rättvisa kohta 157). Tuomioistuin on ulkopuolinen, itsenäinen ja puolueeton ratkaisija, jonka voidaan katso tekevän ratkaisunsa EIT:n edellyttämällä tavalla (vrt. Szabo & Vissy v. Unkari kohdat 75, 76 ja 77; vrt. Centrum för Rättvisa v. Ruotsi kohdat 105, 133, 134 ja 139; vrt Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta kohdat 318-320).

Sotilastiedusteluviranomaisen olisi muuhun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvassa tiedustelussa lupahakemuksessaan esitettävä muun muassa 1) tiedustelutehtävä, 2) tiedustelun kohdetta koskevat tosiseikat, 3) tosiseikat tietoliikennetiedustelun käytön edellytyksistä, 4) tiedonhankinnassa käytettävät hakuehdot tai hakuehtojen luokat sekä perustelut niille, 5) viestintäverkon osa ja perustelut sille (vrt. Szabo & Vissy v. Unkari kohdat 71 ja 75; vrt. Centrum för Rättvisa v. Ruotsi kohta 139). Viestintäverkon osan valinta perustuisi siihen, mistä viestintäverkon osasta todennäköisimmin tiedustelutehtävän edellyttämä tieto saataisiin. Lupavaatimuksessa ja tuomioistuimen lupapäätöksessä määriteltyjä hakuehtoja tai hakuehtojen luokkia käytettäisiin ainoastaan määritellyssä viestintäverkon osassa liikkuvaan tietoliikenteeseen.

Tuomioistuin voisi esityksen mukaan antaa muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvaan tiedusteluun luvan korkeintaan kuudeksi kuukaudeksi (vrt. Centrum för Rättvisa v. Ruotsi kohdat 127 ja 128). Toimivaltuuden käytön jatkaminen vaatii tuomioistuimelle tehtävää vaatimusta ja uutta tuomioistuimen myöntämää lupaa, jos tiedustelumenetelmän käytön edellytykset ovat edelleen olemassa ensimmäisen myönnetyn luvan määräajan jälkeen (vrt. Centrum för Rättvisa v. Ruotsi kohta 128). Lisäksi käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 11 §:n 4 momentissa säädettäisiin, että tiedustelumenetelmän käyttö olisi lopetettava heti, kun käytön tarkoitus on saavutettu tai sen edellytyksiä ei enää ole (vrt. Centrum för Rättvisa kohta 129).

Edellä kuvatun prosessin jälkeen sotilastiedusteluviranomainen saisi pääsyn määriteltyyn viestintäverkon osaan. Pääsyn antaisi ulkopuolinen toimija. Tuomioistuimen luvan jälkeen sotilastiedusteluviranomainen voisi kohdistaa luvan mukaisia hakuehtoja tai hakuehtojen luokkien mukaisia hakuehtoja tietyssä viestintäverkon osassa liikkuvaan tietoliikenteeseen ja tallentaa sitä. Hakuehdot kohdistuvat tietoliikenteen teknisiin tietoihin, kuten siihen, mistä, esimerkiksi organisaatio tai tietty palveluntarjoaja, tietoliikenne tulee. Muu kuin hakuehtojen mukainen tietoliikenne tuhoutuu välittömästi.

Hakuehdoin tallennettuun tietoliikenteeseen voidaan kohdistaa sisältöön meneviä hakuja. Käytännössä tämä tarkoittaa automaattisen tietojen käsittelyn avulla tehtävää seulontaa. Tässäkin vaiheessa epäolennainen viestintä tuhotaan ja esimerkiksi kieltojen vastainen viestintä tuhoutuu, kuten kahden Suomessa oleskelevan henkilön välinen viestintä sekä tiettyjen tahojen, kuten toimittajan ja lähteen välinen suojaa nauttiva viestintä. Lakiehdotuksen 81 §:ssä säädettäisiin lisäksi tiedon hävittämisestä viipymättä sen jälkeen, kun on käynyt ilmi, ettei tietoa tarvita tai tietoa ei saa käyttää sotilastiedustelun tehtävien hoitamiseksi taikka tietoa ei tarvita maanpuolustuksen kannalta tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi (79, 81 ja 83 §). Henkilötietojen käsittelystä säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetussa laissa (HE 13/2018 vp.) (vrt. Centrum för Rättvisa v. Ruotsi kohta 144 ja 145).

Automatisoidun hakuehdoin toteutetun tietoliikenteen hankkimisen ja tietoliikenteen manuaalisen käsittelyn loppuun saattamisen välillä saattaa kulua aikaa. Tallennettu tietoliikenne saattaa sisältää henkilötietoja, joten manuaalisesti käsittelemätöntä tietoliikennettä olisi käsiteltävä siten kuin henkilötietojakin käsiteltäisiin. Hallituksen esityksessä eduskunnalle henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annettavaksi laiksi esitetään, että sotilastiedustelurekisteriin saadaan tallettaa tietoja myös sen arvioimiseksi, ovatko tiedot merkityksellisiä rekisterin käyttötarkoituksen kannalta. Rekisteristä on poistettava tarpeettomat tiedot arvioinnin jälkeen välittömästi, kuitenkin viimeistään kuuden kuukauden kuluttua niiden tallettamisesta (vrt. Centrum för Rättvisa v. Ruotsi kohta 146).

Kaikkea tiedustelutoimintaa ja tietojen käyttöä valvoisi ulkopuolinen oikeudellinen valvoja, tiedusteluvaltuutettu (HE 199/2017 vp.). Valtuutettu olisi tiedustelutoiminnasta ulkopuolinen, itsenäinen ja sillä olisi riittävät keinot valvontatoiminnassaan, kuten tiedustelumenetelmän käytön keskeyttäminen (vrt. Centrum för Rättvisa v. Ruotsi kohta 130 ja Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta kohta 379). Valtuutetun nimittäisi valtioneuvosto (vrt. Centrum för Rättvisa v. Ruotsi kohta 155 ja 156).

Valvontatoimessaan valtuutetulla olisi pääsy kaikkiin tiloihin ja tietoihin valvonta tehtävänsä suorittamiseksi (vrt. Centrum för Rättvisa v. Ruotsi kohta 157). Valtuutettu myös antaisi myös valvontatoiminnastaan kertomuksen eduskunnalle vuosittain ja yksittäistapauksissa useamminkin (vrt. Centrum för Rättvisa v. Ruotsi kohta 159).

Valvonnan osalta on vielä huomatta, että valvontaa suorittavat osaltaan myös eduskunnan oikeusasiamies, oikeuskansleri sekä tietosuojavaltuutettu (vrt. Centrum för Rättvisa v. Ruotsi kohta 51-54).

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan käsiteltävänä olevan hallituksen esitys täyttää EIT:n ratkaisukäytännössä esitetyt vaatimukset ja EIT:n ratkaisuissaan viittaamien Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisujen asettamat vaatimukset. Lisäksi hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa on perehdytty EIT:n ratkaisuissaan viittaamiin muihin kansainvä-

lisiin suosituksiin, kuten niin sanotun Venetsian komission suosituksiin, kuten edellä mainitut vaatimukset lupaprosessille ja riippumattomalle ulkopuoliselle valvonnalle, ja puolustusministeriö katsoo, että nämä suositukset täyttyvät.

Puolustusministeriö katsoo, että käsiteltävänä oleva hallituksen esitys ja siihen suoraan liitoksissa oleva hallituksen esitys laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta muodostavat kokonaisuuden, joka täyttää EIT:n ratkaisussa *Centrum för Rättvisa v. Ruotsi* sekä *Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta* esitetyt vaatimukset.

Edellä sanotusta johtuen puolustusministeriö myös katsoo, että käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä esitetty kokonaisuus ei edellytä tietoliikennetiedustelun osalta ehdottoman välttämättömyyden tai täysin välttämättömyyden säätämistä tietoliikennetiedustelutoimivaltuuden edellytykseksi. Puolustusministeriö katsoo, että tietoliikennetiedustelun käytön edellytyksenä oleva vaatimus välttämättömyydestä on riittävä ja takaa sen, että sitä käytetään viimesijaisena tiedustelumenetelmänä.

22 Tietolähteen turvaaminen (75 §)

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että tietolähteelle annettavien henkilötietojen käyttö voisi tarkoittaa tosiasiassa peitetoimintaa, minkä vuoksi sitä ei voida käyttää tiedustelutiedon hankkimiseksi vaan ainoastaan tiedonhankinnan jälkeen tietolähteen turvaamiseksi. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan tämän tulisi käydä ilmi pykälätekstistä.

Keskusrikospoliisi kiinnittää huomiota myös 75 §:n 5 momenttiin. Säännöksen mukaan tietolähteelle voitaisiin antaa käytettäväksi muun muassa vääriä rekisterimerkintöjä ja asiakirjoja. Keskusrikospoliisi toteaa ymmärtävänsä perusteet, mutta ne eivät keskusrikospoliisin käsityksen mukaan juurikaan eroa poliisin käyttämien tietolähteiden suojaamistarpeesta. Lisäksi keskusrikospoliisi näkee, että väärät rekisterimerkinnät ja asiakirjat voivat johtaa tilanteeseen, jossa tietolähde toteuttaisi peitetoimintaa.

Puolustusministeriö toteaa, että tietolähteen suojaaminen ei ole tiedustelumenetelmä, joista säädettäisiin 4 luvussa. Lakitekninen ratkaisu on tehty nimenomaisesti eron tekemiseksi tiedustelumenetelmien ja suojaamistoimenpiteiden erottamiseksi toisistaan.

Tietolähdetoiminnassa on kyse tilanteesta, jossa tietyllä viranomaisen ulkopuolisella henkilöllä on oman asemansa ja henkilönsä perusteella pääsy tiettyihin tietoihin. Mitä merkittävämpää tieto on, sitä pidempää kokemusta henkilöltä voidaan olettaa edellytettävän, jotta henkilö pääsisi näihin tietoihin esimerkiksi työtehtäviensä vuoksi. Näin ollen puolustusministeriö ei näe tarvetta sille, että tietolähteelle annettaisiin käytettäväksi tietojen hankkimistarkoituksessa käytettäväksi vääriä rekisterimerkintöjä ja asiakirjoja.

Lisäksi puolustusministeriön näkemyksen mukaan tietolähteelle tiedonhankintatarkoituksessa käyttöön annettava väärät rekisterimerkinnät ja asiakirjat olisivat vastoin tietolähdetoimintaa ja peitetoimintaa koskevia toimivaltasäännöksiä.

Koska tietolähteen käyttö tiedustelumenetelmänä ja tietolähteen suojaaminen on erillisiä toimenpiteitä, puolustusministeriö ei näe eduskunnan oikeusasiamiehen esittämää tarvetta sille, että säännökseen kirjattaisiin erikseen se, että tietolähteen suojaaminen voisi tapahtua vasta tiedonhankinnan päätyttyä.

Erotuksena keskusrikospoliisin toteamaan eroon rikostorjunnalliseen tietolähteen suojaamisessa ja sotilastiedustelun tietolähteen suojaamisessa on keskeisesti se, että sotilastiedustelussa keskeiset tietolähteet ovat Suomen rajan ulkopuolella, mistä syystä tietolähteet joutuvat niin asuinmaansa kuin Suomen rajamuodollisuuksien kohteeksi. Voidaan arvioida, että eräissä valtioissa vieraaseen valtioon pääseminen voi edellyttää säännöksessä esitettyjä poikkeuksellisia toimia.

Kuten 75 §:n 5 momentissa esitetään, momentissa mainittu mahdollisuus antaa tietolähteen käytettäväksi esimerkiksi vääriä rekisterimerkintöjä ja asiakirjoja on sidottu siihen, että se on välttämätöntä tietolähteen hengen ja terveyden suojaamiseksi. Tilanteiden voidaan arvioida olevan harvinaisia.

Lisäksi voidaan arvioida, että tilanteissa, joissa tietolähteen henki ja terveys todella vaarantuisi, tietolähteen toimittamat tiedot olisivat kriittisiä ja niihin sisältyy erittäin korkea vieraan valtion salaamisintressi.

Sen jälkeen, kun säännöksessä tarkoitettu tietolähde olisi saatu esimerkiksi Suomen alueelle, häntä saatettaisiin suojata todistajansuojeluohjelmasta annetun lain mukaisin toimenpitein. Tämä vaatii viranomaisten tiivistä yhteistyötä ja huolellista suunnittelua.

Lakiehdotuksen 75 §:n 5 momentin mukaan pääesikunnan tiedustelupäällikkö vastaa säännöksessä tarkoitetuista suojaamistoimenpiteistä ja toimenpiteet olisi oikaistava sen jälkeen, kun säännöksessä tarkoitettuja edellytyksiä ei enää ole.

Puolustusministeriö vastustaa keskusrikospoliisin esitystä 75 §:n 5 momentin poistamisesta.

23 Rikoksiin liittyvä tieto

23.1 Rangaistusasteikkoon sidottu tiedon luovuttaminen (77 §)

Effi ry toteaa lausunnossaan. että tiedustelumenetelmien käytöllä voitaisiin puuttua verraten vähäisiin rikoksiin. Lausunnoissa todetaan myös, että jos tiedustelutoiminnan tarkoituksena on keskittyä vain kansalliseen turvallisuuteen, tulisi tiedustelutoiminnassa esiin tulleita rikoksia koskevan tiedon luovuttaminen olla mahdollista ainoastaan vakaviin rikoksiin liittyen.

Poliisihallitus toteaa lausunnossaan, että tiedonluovutus tulisi kiinnittää teon tai tapahtuman vaarapotentiaaliin, ei teon ennakoitavuusluonteeseen rikoksena tai tulevaisuudessa ehkä tapahtuvan rikoksen ennakolta hyvin hankalasti, ellei mahdottomasti arvioitavaan tietyn tunnusmerkistön mukaisuuteen ja siitä johdettavaan rangaistuksen pituuteen.

Professori Sakari Melander katsoo lausunnossaan, että rikosten estämiseksi tiedon luovuttamisen kynnys on asetettu merkittävästi alemmaksi kuin mitä voimassa olevassa pakkokeinolaissa ja poliisilaissa on asetettu. Lakiehdotuksen 77 §:n 2 momentin mukaan edellytyksenä luovuttamiselle olisi se, että estettävissä olevasta rikoksen säädetty enimmäisrangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta.

Professori Melander esittää, että tehdystä rikoksesta voitaisiin ilmoittaa keskusrikospoliisille, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta.

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tiedustelutoiminnassa on kyse sotilaalliseen toimintaan ja kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvaan uhkaan kohdistuvasta tiedonhankinnasta. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisesti tiedustelumenetelmiä saisi käyttää ainoastaan tiedonhankkimiseksi 4 §:ssä tarkoitetusta toiminnasta. Tarkoitussidonnaisuuden periaatetta täsmentäisi edelleen säännökset tiedustelumenetelmän käyttöä koskevasta päätöksenteosta. Näin ollen tiedustelumenetelmien käytöllä ei ole mahdollista hankkia tietoa rikosperusteisesti.

Tiedustelutoiminnassa kuitenkin voi syntyä tilanteita, joissa itse tiedustelumenetelmän käytön yhteydessä tiedusteluviranomaisen tietoon päätyy tietoa rikoksista. Tämä ei kuitenkaan ole tiedustelumenetelmän käytön tarkoitus. Toisaalta viranomaisen tietoon tulleesta rikoksesta absoluuttisesti ilmoittamatta jättämistä ei voida myöskään pitää yhteiskunnallisesti hyväksyttävänä.

Voimassa olevan poliisilain 5 luvun 54 §:n 4 momentin ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 4 momentin mukaan salaisilla tiedonhankintakeinoilla tai salaisilla pakkokeinoilla saatua ylimääräistä tietoa saa aina käyttää rikosten estämiseksi.

Esityksessä ehdotetut rangaistavuuden rajat vastaavat sitä, mitä poliisilaissa ja pakkokeinolaissa on säädetty ylimääräisen tiedon käyttämisestä. Näissä tilanteissa, joissa poliisilain 5 luvussa tai pakkokeinolain 10 luvussa tarkoitetun salaisella tiedonhankinnan tai salaisen pakkokeinon käytön yhteydessä saadaan tietoa muusta rikoksesta kuin alun perin on ollut tarkoitus, tiedon käyttäminen on sidottu rikoksista annettavaan rangaistukseen. Voimassa olevasta lainsäädännöstä ei ole johdettavissa vaarapotentiaaliin liittyvää arviointikriteeristöä, johon tiedustelussa saadun tiedon luovuttaminen voitaisiin sitoa.

Lisäksi on huomattava, että 77 §:n 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saa aina ilmaista syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi sekä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi.

23.2 Rikostiedon käsittely esitutkinnassa ja ylimääräisen tiedon suhde

Professori Sakari Melander on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota 76 ja 77 §:ssä esitettyjen säännösten nojalla luovutettavan tiedon luonteeseen. Professori Melander vertaa kyseistä tieto poliisilaissa ja pakkokeinolaissa säädettyyn ylimääräiseen tietoon ja toteaa, ettei kyseessä ole täysin sama asia eikä vastaavaa sääntelyä ole löydettävissä muusta lainsäädännöstä.

Professori Melander kiinnittää huomiota lisäksi tiedon luovuttamiseen lainvalvontaviranomaisille ja siitä päättämiseen. Professori Melander vertaa kokonaisuutta poliisilain ja pakkokeinolain ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaan sääntelyyn, joiden sisältämien säännösten mukaan ylimääräisen tiedon käyttämisestä näyttönä päättää tuomioistuin pääasian käsittelyn yhteydessä (poliisilain 5 luvun 54 §:n 3 momentti ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 3 momentti). Professori Melander toteaa, etteivät ehdotettu poliisilain siviilitiedustelua koskeva sääntely tai ehdotettu sotilastiedustelua koskeva sääntely sisällä vastaavaa säännöstä. Sääntelyä olisi tältä osin professori Melanderin mukaan välttämättä täydennettävä siten, että ehdotettu siviili- ja sotilastiedustelua koskeva sääntely tiedon luovuttamista koskevan sääntelyn osalta sisältää edellä mainittuja poliisilian ja pakkokeinolain säännöksiä vastaavaa sääntelyä.

Professori Melanderin lausunnossaan esittämä toinen kysymys on, tulisiko tuomioistuimille varata toimivalta tiedon luovuttamisesta päättämiseen. Asiaa voitaneen tältä osin arvioida ainakin osin samansuuntaisesti kuin tehtiin ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaa sääntelyä vuonna 2013 uudistettaessa (ks. HE 14/2013 vp). Tuolloin omaksuttiin edellä mainittu sääntelymalli, jonka mukaan tuomioistuin päättää ylimääräisen tiedon käyttämisestä näyttönä pääasian käsittelyn yhteydessä. Asiaa koskevaa ehdotusta käsiteltäessä lakivaliokunta nimenomaisesti totesi, että ylimääräisen tiedon merkitystä ei lähtökohtaisesti voida arvioida muutoin kuin osana kokonaisnäyttöä ja että erillinen ylimääräisen tiedon hyödyntämistä koskeva prosessi ei ole tarkoituksenmukainen (LaVM 17/2013 vp, s. 8/I). Samansuuntaisesti voidaan nähdäkseni arvioida kysymystä, tulisiko tuomioistuimella olla päätäntävalta tiedustelumenetelmää käyttämällä saadun rikosepäilyn ilmoittamisesta.

Puolustusministeriö yhtyy professori Melanderin näkemykseen siltä osin, että rikostiedon luovuttamisessa sotilastiedustelusta rikostorjunta- ja esitutkintaviranomaisille ei ole kyse ylimääräisen tiedon luovuttamisesta siten kuin se ymmärretään voimassa olevassa poliisilaissa ja pakkokeinolaissa. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan, tiedustelutoiminnassa saadun rikostiedot luovuttaminen voisi kuitenkin rinnastua tässä suhteessa pakkokeinolain mukaiseen ylimääräisen tiedon käyttöön. Professori Melanderin lausuma käyttötarkoitussidonnaisuuden katkeamisesta on osuva.

Esityksen 85 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi sotilastiedustelussa tulevasta tiedustelutoiminnan kannalta ylimääräisestä tiedosta ja sen käytöstä, eli tiedustelutehtävään liittymättömän tiedon käyttämisestä. Säännöksen mukaan tiedustelumenetelmällä saatua tietoa saadaan käyttää toisessa tiedustelutehtävässä ainoastaan, jos siinäkin olisi saanut käyttää vastaavaa tiedustelumenetelmää vastaavin edellytyksin. Jos tiedustelumenetelmän käytön edellytyksenä on tuomioistuimen lupa, olisi ylimääräisen tiedon käytölle toisessa tiedustelutehtävässä hankittava vastaavasti tuomioistuimen lupa.

Rikostorjuntaan liittyvästä tiedosta ehdotetaan säädettäväksi 76 ja 77 §:ssä, missä ei ole kyse tiedustelun kannalta ylimääräisestä tiedosta, vaan poikkeuksesta tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen. Säännöksissä tarkoitettu tieto tulee tiedusteluviranomaisen tietoon sattumalta; rikosten estäminen tai selvittäminen ei ole sotilastiedusteluviranomaisen tehtävänä eikä puolustusministeriön näkemyksen mukaan tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaista.

Todettakoon myös, etteivät nykyinen ylimääräisen tiedon käyttöä koskeva sääntely ja ehdotettu palomuurisääntely ole keskenään suoraan vertailukelpoisia. Ylimääräisen tiedon käyttöä koskevaa sääntelyä sovelletaan PolL 5 luvun 53–54 §:n mukaan ainoastaan telekuuntelulla, televalvonnalla, tukiasematietojen hankkimisella ja teknisellä tarkkailulla [tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta, tekninen laitetarkkailu] avulla hankittuun tietoon, kun taas palomuurisääntelyä sovellettaisiin millä hyvänsä tiedustelumenetelmällä (yhteensä 21 menetelmää) hankittuun tietoon. Poliisi- ja pakkokeinolait eivät edellytä, että tuomioistuin päättäisi esimerkiksi suunnitelmallisella tarkkailulla hankitun tiedon näyttökäytöstä eivätkä ne muutenkaan aseta rajoituksia sanotunlaisen tiedon käytölle, koska kyse ei määritelmällisesti ole ylimääräisestä tiedosta.

Tiedustelutoiminnassa ei ole kyse rikosvastuuseen saattamisesta, mutta toiminnassa saattaa tulla vastaa tilanteita, joissa suomalainen viranomainen havaitsee toiminnan yhteydessä tilanteen, jossa rikos on esimerkiksi tapahtunut tai suunnitteilla. Tilannetta, jossa suomalaisen viranomaisen ei tarvitsisi missään tapauksessa ilmoittaa toimivaltaiselle virnaomaiselle tällaisesta, voidaan katsoa oikeusjärjestyksen kannalta kestämättömäksi. Näissä tapauksissa kyse ei ole siis ylimääräisen tiedon luovuttamisesta.

Jo voimassa olevassa lainsäädännössä rikostorjunnan osalta poliisilain 5 luvun 54 §:n nojalla salaisilla tiedonhankintakeinoilla saatua ylimääräistä tietoa voidaan luovuttaa rikosten selvittämiseksi. Näissäkin tapauksissa on kyse poikkeuksesta tarkoitussidonnaisuuteen. Poliisilain 5 luvun 54 §:n 2 momentin mukaan ylimääräistä tietoa saa käyttää, jos ylimääräisen tiedon käyttämisellä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle ja rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta.

Lakiehdotuksen 76 §:n 2 momentin mukaan sotilastiedusteluviranomainen saa ilmoittaa epäillystä tapahtuneesta rikoksesta keskusrikospoliisille, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta. Kynnys ilmoittaa on näin ollen erilainen kuin poliisilain 5 luvun 54 §:n 2 momentissa säädetty.

Vaikka tiedustelumenetelmät ovat keinoina saman tyyppisiä kuin mitä poliisilain 5 luvussa säädetyt salaiset tiedonhankintakeinot, käytetään niitä kuitenkin täysin eri tarkoituksessa. Edellä sanotun lisäksi esityksessä ehdotetaan myös muita menetelmiä, merkittävimpänä tietoliikennetiedustelu.

Tiedon luovuttamisen osalta on erikseen vielä huomioitava henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetun lain (HE 13/2018) asettamat vaatimukset henkilötietojen luovuttamisesta.

Jotta nyt esitetty sääntely vastaisi perustuslakivaliokunnan aikanaan tekemiä linjauksia, puolustusministeriö esittää, että tiedon luovuttamisen edellytyksistä rikosten selvittämiseksi säädettäisiin poliisilain 5 luvun 54 §:n 2 momenttia vastaavasti ”tiedon käyttämisellä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle”.

Lisäysehdotus "ilmoituksella voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle" ei edellyttäisi sotilastiedusteluviranomaiselta merkittävää selonottovelvollisuutta tiedon (erittäin tärkeästä) merkityksestä rikoksen selvittämiselle, koska sotilastiedusteluviranomainen ei ole esitutkintaviranomainen. Toisaalta ilmoitusta ei olisi tarpeen tehdä vielä sillä perusteella, että ilmoituksen tekeminen keskusrikospoliisille helpottaisi asian selvittämistä, eikä myöskään silloin, jos näyttö voitaisiin hankkia muilla keskusrikospoliisin käytössä olevilla keinoilla ja tieto rikoksesta olisi keskusrikospoliisilla. Ilmoitus voitaisiin tehdä, jos näytön hankkiminen aiheuttaisi keskusrikospoliisille kohtuuttomia kustannuksia tai muuten olisi hyvin työlästä. Tiedon luonteesta johtuen tulisi arvioida aiheutuuko tutkinnan pitkittymisestä rikoksen selvittämiselle erityistä vaaraa. Myös rikoksen vakavuus ja ilmoituksen kohteena oleva tiedon luonne olisivat kokonaisharkintaa tehtäessä merkityksellisessä asemassa. Jos keskusrikospoliisi ilmoittaisi, että esitutkintaviranomaisen esitutkinnassa jo on kertynyt niin paljon näyttöä, että se riittää syytteen nostamiseen, ilmoitusta ei tarvitsisi tehdä eikä tarpeellisia tietoja luovuttaa. Viime kädessä ilmoituksen tekeminen riippuu kokonaisharkinnasta, jossa tulee huomioida ehdotettujen 76 ja 77 §:n punnintaelementit.

Professori Melanderin lausunnossaan esiin tuomat seikat kuitenkin edellyttänevät muutoksia palomuurisäännöksiin. Jos sotilastiedustelusta annetun lain 76 tai 77 §:n perusteella rikosta koskevaa tietoa luovutettaisiin keskusrikospoliisille tai muulle esitutkintaviranomaiselle ja käytettäisiin näyttönä, niin tiedon käyttämisestä näyttönä tulisi myös erikseen säätää. Pykäliin tulisikin lisätä uudet momentit.

Vastaavanlaiset muutokset tulisi tehdä esitutkintalain 9 luvun 6 §:n 2 momenttiin sekä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 3 §:n 1 momenttiin.

Puolustusministeriö esittää harkittavaksi muutoksia, jotka todetaan jäljempänä jaksossa 23.4.

23.3 Rikokseen liittyvän tiedon ilmoittamisen lykkääminen

Poliisihallitus viittaa lausunnossaan hallituksen esitykseen siviilitiedustelulainsäädännöksi lausunnossaan kohdassa 5.2 esittämään. Siinä Poliisihallitus toteaa, että nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä esitettyjen säännösten mukaan lykkäyspäätöksen tekisi pääesikunnan tiedustelupäällikkö yksin ilman kolmansien etukäteiskontrollia tai keskustelua. Poliisihallitus katsoo, että käyttöperusteen olisi syytä olla tarkoituksenmukaisesti kapea ja tarkkarajainen. Nyt säännöksissä käytetty käsite ”kansallinen turvallisuus” ei liene ympäripyöreänä riittävän tarkkarajainen siirtämisen peruste. Kansallinen turvallisuus tulisikin poistaa ja muuttaa säännöstä siten, että siirtäminen olisi mahdollista vain, jos ilmoittamisesta aiheutuisi ”vakavaa vahinkoa Suomen diplomaattisille suhteille tai muille elintärkeille eduille”.

Keskusrikospoliisi toteaa lausunnossaan, että mikäli rikoksiin liittyvän tiedon luovuttamisen lykkäämisessä päädytään rakenteeseen, jossa päätöksen tekee pääesikunnan tiedustelupäällikkö itsenäisesti, tulee käytännössä esimerkiksi yhteistyövelvoitteen kautta varmistaa, että hänellä on riittävät tiedot intressipunninnan suorittamiseksi.

Keskusrikospoliisi korostaa lausunnossaan, että säännösten on varmistettava tehokas tiedonvaihto. Keskusrikospoliisi esittää, että intressipunninta olisi toteutettavissa parhaiten säätämällä poliisilain 5 luvun 58 §:n 2 momentin tai pakkokeinolain 10 luvun 60 §:n 3 momentin mukainen säännös.

Puolustusministeriö toteaa, että pääesikunnan tiedustelupäälliköllä olisi oltava riittävät tiedot intressipunninnan suorittamiseksi. Tämä on ainut tapa varmistua siitä, että rikostiedon luovuttamisen lykkäämistä koskeva päätös on mahdollista tehdä kestävällä tavalla.

Lainsäädäntöteknisesti vastaavantyyppiseksi rakenteeksi voidaan katsoa keskusrikospoliisin lausunnossaan esittämät säännökset, poliisilain 5 luvun 58 §:n 2 momentti ja pakkokeinolain 10 luvun 60 §:n 3 momentti, tosin sillä erotuksella, ettei 76 ja 77 §:ssä ole kyse tiedustelumenetelmän käytön kohteena olevalle henkilölle ilmoittamisesta. Niin sanotussa palomuurisääntelyssä on kyse poikkeuksen tekemisestä tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen.

Keskusrikospoliisille tehtävää ilmoitusta niin sanotuista ylitörkeistä rikoksista voitaisiin siirtää pääesikunnan tiedustelupäällikön päätöksellä enintään vuodeksi kerrallaan, jos se on välttämätöntä maanpuolustuksen kannalta tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi. Ilmoituksen siirtämiselle olisi säännöksen mukaan asetettu korkea kynnys, välttämättömyys.

Välttämätöntä maanpuolustuksen kannalta tai kansallisen turvallisuuden varmistaminen ovat merkityssisällöltään laajempia kuin Poliisihallituksen ehdottama Suomen diplomaattiset suhteet ja muut elintärkeät edut. Kyseessä on valtion ja valtiokollektiivin turvallisuuden suojaaminen, josta viime kädessä ulkoisen uhkan tilanteissa on vastuussa Puolustusvoimat.

Eräiden lausunnonantajien keskuskuudessa on ilmennyt epäselvyyttä, mihin yksityinen ja yleinen etu viittaavat. Tästä johtuen puolustusministeriö esittää harkittavaksi, tulisiko

76 §:n 3 momenttiin ja 77 §:n 3 momenttiin lisätä selvennyksenä ”sen merkitys maanpuolustuksen kannalta ja kansallisen turvallisuuden suojaamisen lisäksi”. Sotilastiedustelulainsäädännön tarkoituksena on Suomen sotilaallisen puolustamisen ja kansallisen turvallisuuden parantaminen. Näin ollen kaikki sotilastiedusteluviranomaisen sotilastiedustelutoiminta tulisi arvioida edellä tarkoitetuista lähtökohdista, ellei siitä poikkeamiseen olisi painavia syitä. Pykälien 3 momentista voi kuitenkin saada sellaisen vaikutelman, että yleistä ja yksityistä etua arvioitaisiin ainoastaan rikoksen selvittämisen kannalta. Näin ollen momenttiin olisi syytä tehdä selventävä lisäys, jonka mukaan "arvioinnissa on otettava huomioon ***sen merkitys maanpuolustuksen kannalta ja kansallisen turvallisuuden suojaamisen lisäksi*** rikoksen selvittämisen tai sen estämisen merkitys yleisen ja yksityisen edun kannalta."

Puolustusministeriö esittää harkittavaksi edellä sanotusta johtuen jaksossa 23.4 ehdotettua 77 §:n 3 momentin muutosta.

Edellä sanotun lisäksi on huomattava, että säännös asettaisi myös toisen vaihtoehtoisen kynnyksen, hengen tai terveyden suojaamisen.

Pääesikunnan tiedustelupäällikön harkintaa ohjaa 76 §:n 3 momentti, jonka mukaan harkinnassa on otettava huomioon rikoksen selvittämisen tai sen estämisen merkitys yleisen ja yksityisen edun kannalta. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan, jotta pääesikunnan tiedustelupäällikkö pystyisi tosiasiallisesti arvioimaan rikoksen selvittämisen tai rikoksen estämisen merkitystä yleisen ja yksityisen edun kannalta, niin tämä saattaisi yksittäistapauksellisesti edellyttää ennen päätöksen tekemistä keskusrikospoliisille tai paikallispoliisille suoritettavaa kyselyä. Lisäksi olisi selvää, että ilmoituksen lykkäämistä koskevassa harkinnassa olisi otettava huomioon myös sen todennäköisyys, jäisikö rikos selvittämättä, jollei ilmoitusta tehtäisi.

Sotilastiedustelunviranomaisen on 105 §:n mukaan ilmoitettava 76 §:n 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen siirtämisestä tiedusteluvaltuutetulle mahdollisimman pian. Ilmoituksen perusteella ulkopuolinen laillisuusvalvoja, tiedusteluvaltuutettu, voisi ryhtyä tarvittaviin toimiin sen varmistamiseksi, että ilmoituksen siirtäminen on tehty lainmukaisesti.

Puolustusministeriö katsoo, että esimerkiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimista annetun lain mukainen yhteistyö ja muun lainsäädännön nojalla suoritettava yhteistyö poliisin kanssa on toiminut hyvin. Puolustusministeriö pyrkii siihen, että yhteistyö poliisin kanssa olisi myös sotilastiedusteluun liittyvien asioiden osalta mahdollisimman jouhevaa.

Puolustusministeriö esittää harkittavaksi jaksossa 23.4 kuvattuja muutosehdotuksia.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

23.4 Yhteenveto

Edellä tässä kohdassa mainituin perustein puolustusministeriön esittää harkittavaksi, että 76 §:n 2 ja 3 momentti sekä 77 §:n 3 momentti muutettaisiin seuraavasti:

76 §

Rikosepäilystä ilmoittaminen

Sotilastiedusteluviranomainen saa ilmoittaa tehdystä rikoksesta keskusrikospoliisille*, jos ilmoituksella voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys sellaisen rikoksen selvittämiselle, josta* säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta.

Kun harkitaan 1 momentissa tarkoitettua ilmoituksen siirtämistä tai 2 momentissa tarkoitettua ilmoituksen tekemistä, arvioinnissa on otettava huomioon *sen merkitys maanpuolustuksen kannalta ja kansallisen turvallisuuden suojaamisen lisäksi* rikoksen selvittämisen tai sen estämisen merkitys yleisen ja yksityisen edun kannalta.

Tämän pykälän perusteella luovutettavan tiedon käyttämisestä näyttönä päättää tuomioistuin pääasian käsittelyn yhteydessä. Tiedon käyttämisen kirjaamisesta esitutkintapöytäkirjaan säädetään esitutkintalain 9 luvun 6 §:n 2 momentissa ja ilmoittamisesta haastehakemuksessa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 3 §:n 1 momentin 9 kohdassa.

77 §

Ilmoittaminen ja tiedon luovuttaminen eräissä tapauksissa

Kun harkitaan 2 momentissa tarkoitettua ilmoituksen tekemistä, arvioinnissa on otettava huomioon *sen merkitys maanpuolustuksen kannalta ja kansallisen turvallisuuden suojaamisen lisäksi* rikoksen selvittämisen merkitys yleisen ja yksityisen edun kannalta.

Tämän pykälän perusteella luovutettavan tiedon käyttämisestä näyttönä päättää tuomioistuin pääasian käsittelyn yhteydessä. Tiedon käyttämisen kirjaamisesta esitutkintapöytäkirjaan säädetään esitutkintalain 9 luvun 6 §:n 2 momentissa ja ilmoittamisesta haastehakemuksessa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 3 §:n 1 momentin 9 kohdassa.

Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström
Hallitussihteeri Kosti Honkanen

Esitutkintalaki

9 luku

Esitutkinta-aineisto

6 §
Esitutkintapöytäkirja

Esitutkintapöytäkirjaan on otettava kuulustelupöytäkirjat ja selostukset tutkintatoimenpiteistä ja niiden yhteydessä tehdyistä esitutkinnassa selvitettäviä asioita koskevista havainnoista sekä liitettävä tutkinnassa kertyneet asiakirjat, tallenteet ja valokuvat, jos niillä voidaan olettaa olevan merkitystä asiassa ja jos laissa ei toisin säädetä. Esitutkintapöytäkirjaan on kirjattava ylimääräisen tiedon *sekä poliisilain 5 a luvun 44 §:n ja sotilastiedustelulain (/) 76 tai 77 §:n perusteella rikostorjuntaan luovutetun tiedon* käyttäminen rikoksen selvittämisessä.

Laki
oikeudenkäynnistä rikosasioissa

5 luku

Syytteen vireillepanosta

3 §

Haastehakemuksessa on ilmoitettava:
1) vastaaja;
2) asianomistaja;
3) syytteenalainen teko, sen tekoaika ja -paikka ja muut tiedot, jotka tarvitaan teon kuvailemiseksi;
4) rikos, johon syyttäjä katsoo vastaajan syyllistyneen;
5) rangaistus- ja menettämisvaatimus sekä muut vaatimukset ja lainkohdat, joihin ne perustuvat;
6) asianomistajan vaatimukset, joita syyttäjä 3 luvun 9 §:n nojalla ajaa;
7) todisteet, jotka syyttäjä aikoo esittää, sekä mitä hän kullakin todisteella aikoo näyttää toteen;
8) ylimääräinen tieto, jota syyttäjän on tarkoitus käyttää näyttönä, sekä perustelut ylimääräisen tiedon käyttämiselle;
9) poliisilain 5 a luvun 44 §:n ja sotilastiedustelulain (/) 76 tai 77 §:n perusteella rikostorjuntaan luovutettu tieto, jota syyttäjän on tarkoitus käyttää näyttönä, sekä perustelut kyseisen tiedon käyttämiselle;
10) syytteen nostamisen edellytyksenä oleva pyyntö taikka sitä koskeva määräys tai suostumus; sekä
11) seikat, joihin tuomioistuimen toimivalta perustuu, jollei toimivalta muutoin ilmene haastehakemuksesta.

24 Tiedon luovuttaminen syyttömyyttä tukevana selvityksenä

Eduskunnan oikeusasiamies pitää perusteltuna, että syyttömyyttä tukevan tiedon luovutuksen harkinnan perusteista säädettäisiin laissa. Lisäksi eduskunnan oikeusasiamies pitää tärkeänä, että ratkaisujen perusteet ja päätösmenettely sotilastiedustelunlain 76 ja 77 §:ssä ja siviilitiedustelulain 44 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa dokumentoitaisiin jälkikäteiskontrollin mahdollistamiseksi.

Suomen asianajajaliitto toteaa lausunnossaan, että nyt esitetty sääntely, jossa sotilastiedusteluviranomainen saisi harkintansa mukaan luovuttaa tai olla luovuttamatta sillä olevaa tietoa, jonka se itsekin ehkä tietää olevan syyttömyyttä tukevaa, ei kestä niitä kriteerejä, jotka ilmenevät korkeimman oikeuden ratkaisuista. Viranomaisella tulee olla velvollisuus luovuttaa syyttömyyttä tukeva tieto, ja jos taas syntyy eriäviä käsityksiä siitä, onko aineisto syyttömyyttä tukevaa, on syytteessä olevalla tietoa pyytäneellä oltava oikeus osallistua päätöksentekoon, jossa ratkaistaan kysymys tiedonsaantioikeudesta.

Suomen asianajajaliiton lausunnossa todetaan, että on myös huomatta, että kuten korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2011:27 linjannut, tuomioistuin voi editiota koskevien säännösten nojalla velvoittaa viranomaisen antamaan sellaista tietoa, johon asianosaisella ei julkisuuslain nojalla ole oikeutta.

Professori Sakari Melander toteaa lausunnossaan, että olisi vahvoja perusteita muuttaa sääntelyä siten, että viranomaisilla olisi aina velvollisuus luovuttaa tietoa syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi. Melander jatkaa edelleen, että on melko erikoista, jos viranomaisella ei olisi velvollisuutta luovuttaa sen hallussa olevaa tietoa, joka osoittaa esimerkiksi rikoksesta epäillyn syyttömyyttä tiettyyn tekoon. Käytännössä viranomainen toki tällaisen tiedon luovuttaisi ja tietoa käytettäisiin syyttömyyttä tukevana, mutta myös lainsäädäntö olisi tältä osin syytä muotoilla velvollisuuden asettavaksi.

Puolustusministeriö toteaa, että 76 ja 77 §:ssä säädettäisiin niin sanotusta palomuurista. Tiedustelutoimivaltuuksilla saatuja tietoja ei lähtökohtaisesti saisi käyttää muuhun kuin mainituissa pykälissä säädettyyn tarkoitukseen. Laissa säädettäisiin siis eräistä poikkeuksista käyttötarkoitussidonnaisuuteen ja tiedon hävittämiseen.

Tiedustelumenetelmien käyttötarkoituksesta johtuen on selvää, että harkinnanvaraisissa rikostiedon luovuttamistapauksissa keskeinen arviointikriteeri on luovuttamisen vaikutus maanpuolustukseen ja kansalliseen turvallisuuteen. Ilmoituksen lykkäämistilanteissa sotilastiedusteluviranomaisen olisi kuitenkin suhteutettava toisiinsa yhtäältä maanpuolustuksen ja kansallisen turvallisuuden taikka hengen tai terveyden suojaamisintressi ja toisaalta rikoksen selvittämisintressi.

Lakiehdotuksen 77 §:n 4 momentin mukaan tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saa aina ilmaista syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi sekä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus-tai varallisuusvahingon estämiseksi.

Kyseisen lainkohdan tulkintaa tulisivat ohjaamaan sen perustelut, voimassa oleva käytäntö sekä 1 luvussa säädetyt yleiset periaatteet. Lainkohdan perustelujen mukaan esitutkinnan tasapuolisuusperiaatteen sekä jokaiselle kuuluvan oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja henkilökohtaiseen vapauteen kannalta on selvää, että mitä suurempi vaara henkilölle on joutua pidätetyksi, vangituksi tai muun rikosoikeudellisen seuraamuksen koh-

teeksi virheellisin perustein, sitä vakavammin pyyntöön saada syyttömyyttä tukevaa selvitystä on suhtauduttava. Samoihin seikkoihin olisi viran puolesta kiinnitettävä huomiota myös silloin, kun sotilastiedusteluviranomainen harkitsee oma-aloitteista tiedon ilmoittamista syyttömän tueksi. Sotilastiedusteluviranomaisen oma-aloitteinen tiedonluovutus syyttömän tueksi voisi tulla kyseeseen lähinnä 78 §:n mukaisissa tilanteissa eli silloin, kun esitutkintaviranomainen on ilmoittanut sotilastiedusteluviranomaiselle sen tiedonhankinnan kohteena ollutta tai edelleen olevaan henkilöä koskevan esitutkinnan käynnistämisestä, esitutkintatoimenpiteen käyttämisestä taikka rikoksen estämiseen tähtäävän toimenpiteen käynnistämistä. Epäillyn pyyntö syyttömyyttä tukevan selvityksen saamiseksi tulisi käytännössä kyseeseen vain silloin, kun hän on saanut ilmoituksen tiedustelumenetelmä käytöstä.

Pykälän 4 momentti perustuu hyvin pitkälle voimassa olevaan poliisilain 5 luvun 54 §:n 4 ja 5 momenttiin. Näistä ensimmäisen lainkohdan mukaan ylimääräistä tietoa saa käyttää aina rikoksen estämiseksi, poliisin toiminnan suuntaamiseksi ja syyttömyyttä tukevana selvityksenä.

Poliisilain 5 luvun 54 §:n 5 momentin mukaan ylimääräistä tietoa saa käyttää myös hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi.

Kyse olisi vastaavantyyppisestä tiedon luovuttamisesta siltä osin kuin kyse on tiedon luovuttamisesta syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi sekä hengelle, terveudelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi, mitä nykyisin poliisilain 5 luvun 54 §:n 4 ja 5 momentin ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 4 ja 5 momentissa säädetään.

Puolustusministeriön käsityksen mukaan puolustusasianajajat tekevät jo nykyisin suojelupoliisille tietopyyntöjä, jotka koskevat sellaisia poliisin 5 luvun nojalla käytettyjä salaisia tiedonhankintakeinoja, joiden käyttäminen on johtanut esitutkinnan käynnistämiseen. Asianosaisella on esitutkinnan aloittamisen jälkeen oikeus saada tieto esitutkintaan johtaneista ja esitutkinnassa ilmi tulleista seikoista sekä esitutkinta-aineistosta, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn (esitutkintalain 4 luvun 15 §:n 1 momentti). Korkeimman oikeuden ratkaisussaan KKO 2011:27 määrittelemiä linjauksia ei ole tämän lainsäädännön yhteydessä tarkoitus muuttaa. Toisaalta voidaan huomata, että kyse ei ole rikostorjunnasta, joten suoraa tulkintalinjaa edellä sanotusta ei voida tehdä.

Lakiehdotuksen 115 §:n 4 kohdassa esitetään säädettäväksi asetuksenantovaltuudesta, joka koskisi rikostorjuntaan luovutettavan tiedon siirtämistä koskevasta menettelystä. Asetuksenantovaltuus koskisi myös luovutusta koskevan ratkaisun perusteita ja päätösmenettelyn dokumentointia koskevaa menettelyä jälkikäteiskontrollin mahdollistamiseksi.

Puolustusministeriö katsoo, ettei käsiteltävänä olevaa lakiehdotusta ole tarpeen muuttaa tältä osin.

25 Tiedustelukiellot ja tietojen hävittäminen (79 §)

Korkein hallinto-oikeus toteaa lausunnossaan, että 79 § vastaa osin voimassa olevien pakkokeinolain 10 luvun 52 §:ää ja poliisilain 5 luvun 50 §:ää. Ero tulee siitä, että tietoliikennetiedustelun tiedustelukielto ei olisi absoluuttinen vaan se koskisi ainoastaan niitä nimenomaisia tietoja, joista oikeudenkäyntiasiamies tai –avustaja olisi oikeudenkäymiskaa-

ren nojalla velvoitettu tai oikeutettu olemaan todistamatta. Oikeudellisen avustajan ja asiakkaan välinen yksittäinen viesti voi perustelujen mukaan sisältää sekä sellaisia tietoja, joista lähettäjällä tai vastaanottajalla olisi oikeus tai velvollisuus kieltäytyä todistamasta, että tietoja, joita koske edellä tarkoitetut kiellot ja oikeudet olla todistamatta. Nyt käsillä olevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan tiedustelukielto kohdistuisi vain tietoihin, joita koskee erityiset kiellot ja oikeudet olla todistamatta.

Hävittämiskiellon rajaaminen ehdotetulla tavalla merkitsisi sitä, että viranomaisen on ensin manuaalisesti tutustuttava viestinnän sisältöön ja sen jälkeen arvioitava, mikä osa viestinnästä kuuluu todistamiskiellon tai todistamattajättämisoikeuden piiriin. Jo tällainen käsittely voi vaarantaa oikeudellisen avustajan ja asiakkaan luottamuksellisen suhteen. Lisäksi tällainen tietojen käsittely on oikeudellisesti ja teknisesti hankalaa.

Korkein hallinto-oikeus toteaa tosin, että käytännön merkittävyyttä vähentää se, ettei tietoliikennetiedustelua voisi kohdentaa Suomessa olevien lähettäjän ja vastaanottajan väliseen viestintään.

Suomen asianajajaliitto toteaa lausunnossaan, että tiedustelukieltoa koskevat säännökset näyttäisivät olevan täsmällisiä ja kieltoa koskeva vastaa pakkokeinojen osalta voimassa olevaa sääntelyä.

Valtakunnansyyttäjänvirasto katsoo lausunnossaan, että tietoja tulisi voida säilyttää laillisuusvalvonnan tarpeita sekä rikosten ennalta estämistä ja selvittämistä varten.

Puolustusministeriö toteaa aluksi, että EIT on ratkaisussaan Centrum för Rättvisa v. Ruotsi (kohta 145) todennut, että Ruotsin lainsäädännössä vastaavantyyppiset tiedustelukielto ja tietojen hävittämisvelvollisuus signaalitiedustelun osalta ovat olleet Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisia. Lisäksi, kuten korkein hallinto-oikeus lausunnossaan toteaa, tiedustelukieltoa toteuttaa osaltaan myös tietoliikennetiedustelua koskeva kielto kohdistaa sitä viestintään, jonka lähettäjä ja vastaanottaja ovat kumpikin Suomessa.

Puolustusministeriö toteaa vielä lisäksi, että esitys koskee sotilastiedustelua, jota suorittava viranomainen on poliisista ulkopuolinen. Korkeimman hallinto-oikeuden esittämän huomion voidaan katsoa konkretisoituvan etenkin tilanteissa, joissa on kyse rikosvastuuseen saattamisesta. Esityksen osalta tilanne voisi konkretisoitua ainoastaan tilanteessa, jossa olisi kyse 76 tai 77 §:n nojalla luovutettavasta tiedosta. Eli tietoliikennetiedustelulla olisi hankittu tieto, joka olisi pitänyt hävittää heti tiedon luonteen käytyä ilmi 79 §:n nojalla ja sotilastiedusteluviranomainen olisi luovuttanut tiedon edelleen poliisille rikoksen selvittämistä varten tai rikosten ennaltaestämistarkoituksessa.

Tiedustelukieltoja, tietojen hävittämistä ja tiedonluovuttamista rikostorjuntaan koskevien säännösehdotusten kokonaisuus arvioiden voidaan katsoa, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaate ei vaarannu, vaikka sotilastiedusteluviranomainen voisi hankkia tietoja esimerkiksi oikeudenkäyntiasiamiehen- tai avustajan ja päämiehen välisestä muusta kuin oikeudenkäyntiin liittyvän tehtävän hoitamiseen liittyvästä viestinnästä.

Puolustusministeriö katsoo tältä osin, että asiaa on arvioitava yksityiselämän suojan rajoittamisen kannalta eikä lakiehdotusta ole syytä tältä osin muuttaa.

Lakiehdotuksen 81 §:n 4 momentista saattaa esitetyn muotoilun johdosta syntyä kuva, että säännös olisi poikkeus 79 §:n 1 momentissa esitettyyn kieltoon. Lakiehdotuksen sys-

tematiikan mukaisesti tiedustelukieltoja ja hetihävittämisvelvollisuutta koskevat säännökset ovat ensisijaisia ja 81 §:n 4 momentti tulisi sovellettavaksi vasta tiedustelukieltojen ja hetihävittämisvelvollisuuksien täytäntöönpanon jälkeen.

Esitetystä muotoilusta voi kuitenkin syntyä kuva, että 81 §:n 4 momentti olisi erityissäännös suhteessa 79 §:n 1 momenttiin. Tästä syystä puolustusministeriö esittää teknisenä huomiona harkittavaksi, tulisiko k 81 §:n 4 momenttiin tehdä lisäys, joka koskisi 79 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tietoja, seuraavasti:

81 §

Tiedustelutietojen hävittäminen

Muu kuin 79 §:n 1 momentissa tarkoitettu tieto voidaan kuitenkin säilyttää ja tallettaa, jos tieto on tarpeen 76 ja 77 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa.

26 Ilmoittaminen syyttäjälle esitutkinnan käynnistämisestä ja rikoksen estämiseen tähtäävän toimenpiteen aloittamisesta (78 §)

Valtakunnansyyttäjänvirasto esittää lausunnossaan, että syyttäjä pitäisi lisätä sellaiseksi tahoksi, jolla olisi velvollisuus ilmoittaa tiedusteluviranomaiselle käynnistetystä esitutkinnasta. Lisäksi viraston lausunnossa todetaan, vastaavasti kuin siviilitiedustelua koskevasta lainsäädännöstä antamassaan lausunnossa on todettu, että poliisia koskevat rikosasiat tulisi ilmoittaa suoraan syyttäjälle, eikä normaalisti poliisille.

Puolustusministeriö toteaa, että 78 §:ssä säädettäisiin esitutkinnan käynnistämisestä ja rikoksen estämiseen tähtäävän toimenpiteen käynnistämisestä. Säännöksen ilmoitus koskee tilanteita, joista säädettäisiin 76 ja 77 §:ssä, ei kaikkia tilanteita. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa se, että sotilastiedusteluviranomainen voi ottaa riittävällä tavalla omassa toiminnassaan huomioon sen, että sotilastiedusteluviranomaisen tiedustelutoiminnan kohteena olevaan toimintaan liittyy myös esitutkinta- tai rikostorjuntaviranomaisen intressejä ja toimintaa. Näin pystytään varmistumaan siitä, ettei esitutkinta- tai rikostorjuntaviranomainen sekä sotilastiedusteluviranomainen vaaranna toistensa toimintaa operatiivisen toiminnan aikana.

Tilanteissa, joissa syyttäjällä olisi esitutkinnan johtovastuu, esitutkinnan suorittajana toimii kuitenkin poliisiyksikkö. Velvollisuus ilmoituksen tekemisestä olisi näin ollen esitutkinnan suorittavalla poliisiyksiköllä.

Edellä sanotuista syistä puolustusministeriö ei näe tarvetta lisätä syyttäjää 78 §:ään.

Puolustusministeriö ei näe tarvetta säätää poliisin tekemän rikoksen havaitsemisesta tiedon antamista suoraan syyttäjälle. Kaikissa tilanteissa ei aina ole helposti todennettavissa, että rikoksentekijänä on poliisi. Kuten normaalistikin poliisin ulkopuolisen henkilön havaitessa rikoksen, ensisijaisesti siitä ilmoitetaan poliisille, joka poliisia velvoittavan lainsäädännön nojalla siirtää esitutkinnan johtovastuun syyttäjälle ja esitutkinta suoritetaan eri poliisiyksikössä kuin se, missä rikoksesta epäilty toimii.

Vastaavaa tarvetta ei ole sotilastiedusteluviranomaisen osalta, sillä esitutkinnan suorittaa toinen viranomainen, poliisi, jos tapauksissa vaarantuu esitutkinnan puolueettomuus tai siirtämiselle on muita painavia syitä. Puolustusvoimien siviilivirkamiesten osalta esitutkinnan suorittaa joka tapauksessa aina poliisi.

27 Tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittaminen (86 §)

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että 86 §:n 2 momentissa säädettäväksi esitetty ilmoitusvelvollisuus koskee ainoastaan Suomessa olevalle henkilölle ilmoittamista, jos hänen luottamuksellisen viestin sisältö olisi selvitetty tai tallennettu.

Effi ry on todennut lausunnossaan, että yleisesti tiedustelumenetelmän käytön kohteelle ilmoittamisvelvollisuudesta ehdotetaan säädettäväksi poikkeuksia, jotka ovat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännön kanssa ristiriidassa. Effi ry kiinnittää huomiota siihen, että jos yksityisen henkilön yksityisyyttä loukataan vahingossa, tästä ei tarvitse ilmoittaa.

Puolustusministeriö toteaa aluksi, että yksilön mahdollisuus käyttää oikeussuojakeinoja ja haastaa viranomaisen toiminnan laillisuus ovat perus- ja ihmisoikeuksien kannalta keskeisessä asemassa ja oikeusvaltion keskeisiä arvoja, joiden suojelemiseen osaltaan nyt käsiteltävänä olevalla hallituksen esityksellä pyritään.

Puolustusministeriö toteaa, että EIT on ratkaisukäytännössään vakiintuneesti katsonut, ettei ilmoitusvelvollisuuden ole oltava absoluuttinen, sillä se saattaisi vaarantaa niitä pitkän tähtäimen tavoitteita, joiden vuoksi tiedustelumenetelmiä käytetään. Lisäksi ilmoitusvelvollisuuden ulottaminen koskemaan kaikkia sattumavaraisesti tiedustelumenetelmän käytön kohteeksi joutuneita olisi käytännössä mahdoton ja veisi huomattavan paljon resursseja viranomaiselta, mikä vaarantaisi viranomaisen toiminnan. Tiedustelumenetelmien käytön luonteeseen kuuluu, että myös sivulliset saattavat tulla niiden käytön piiriin yhdessä tiedustelumenetelmän käytön kohteen kanssa.

EIT on vakiintuneessa ratkaisukäytännössään katsonut, ettei ilmoittamatta jättäminen itsessään johda Euroopan ihmisoikeussopimuksen rikkomukseen, koska ilmoittamatta jättäminen mahdollistaa salaisen toimenpiteen tehokkuuden. Toisaalta ilmoitus olisi kuitenkin tehtävä niin pian kuin se voidaan tehdä vaarantamatta salaisen toimenpiteen tarkoitusta (*Klass ym. v. Saksa*, kohta 58 sekä *Weber ja Saravia v. Saksa* kohdat 135-136). Merkittävää kaikissa tapauksissa on kuitenkin se, että henkilö, joka kokee tai epäilee joutuneensa viranomaisen salaisen toimenpiteen kohteeksi, on mahdollisuus saada asiansa tutkittua riippumattoman ja ulkopuolisen tahon toimesta riippumatta siitä, onko hän saanut salaisen toimenpiteen kohteeksi joutumisesta ilmoitusta vai ei (*Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta* kohta 167, *Centrum för Rättvisa v. Ruotsi* kohta 172 ja viimeisimpänä *Big Brother Watch v. Yhdistynyt Kuningaskunta* kohta 310).

EIT on lisäksi ratkaisukäytännössään todennut, että ilmoitusta ei tarvitse tehdä tilanteissa, joissa hankittua tietoa ei ole käytetty ja tieto on tuhottu (*Weber ja Saravia v. Saksa* kohta 136).

Edellä eduskunnan oikeusasiamiehen kuvaamassa suomalaisen ulkomailla olevan henkilön viestintää käsiteltäisiin normaalin tietoliikennetiedusteluprosessin mukaisesti, viime kädessä automaattisen sisältöön menevän käsittelyn jälkeen viestintä mahdollisesti tallennettaisiin. Prosessissa suomalaisen henkilön viestintä olisi läpäissyt usean eri vaiheen: 1) suomalaisen henkilön viestinnän tekniset tiedot sisältäisivät viestinnän teknisiin tietoihin

kohdistuvia hakuehtoja, 2) viestinnän automaattisessa käsittelyssä viesti vastaisi hakuehtoja, joilla olisi merkitystä tiedustelutehtävän kannalta ja 3) viestinnän manuaalisessa käsittelyssä kävisi ilmi, että viesti sisältää tiedustelutehtävän kannalta merkityksellistä tietoa eikä sitä olisi velvollisuus tämän takia poistaa.

Lakiehdotuksen 86 §:n 2 momentin mukaan ilmoitus on tehtävä Suomessa olevalle henkilölle. Esitetty säännös ei ota kantaa siihen, että henkilön olisi oltava Suomen alueella tiedustelumenetelmän käytön aikana. Jos tilapäisesti Suomen ulkopuolella olleen henkilön viesti olisi päätynyt tietoliikennetiedustelussa manuaalisen käsittelyn ja tallentamisen vaiheeseen sotilastiedusteluviranomaisella saattaisi viestin sisällön selvittämisestä johtuen olla tieto suomalaisen oleskelleen ulkomailla hetkellisesti. Tässä tilanteessa voidaan katsoa, että suomalaisen vakituinen asuinpaikka olisi kohtuullisella vaivalla selvitettävissä. Ilmoituksen tekeminen olisi näissä tapauksissa perusteltua, jos säännöksessä asetetut vaatimukset ilmoituksen tekemiselle muuten täyttyisivät.

Sivullisen yksityiselämän suojaan puuttumista voidaan katso selvästi lieventävän se, että heitä koskevan tieto on hävitettävä ja sitä ei saada käyttää millään tavalla, lukuun ottamatta käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen 85 § (tiedustelutehtävään liittymättömän tiedon käyttäminen). Lakiehdotuksen 81 §:n mukaan tiedustelumenetelmällä saatu tieto olisi hävitettävä viipymättä sen jälkeen, kun on käynyt ilmi, ettei tietoa tarvita tai tietoa ei saa käyttää sotilastiedustelun tehtävien hoitamiseksi taikka tietoa ei tarvita maanpuolustuksen kannalta tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Hetihävittämisvelvollisuuden voidaan katsoa sisältävän myös tiedon hyödyntämiskiellon, sillä tällaista tietoa ei itse asiassa olisi missään vaiheessa pitänyt tulla tiedustelumenetelmien käytön yhteydessä ilmi.

Osana tiedustelulainsäädännön kokonaisuutta esitetään perustettavaksi uusi ulkopuolinen ja riippumaton oikeudellinen valvoja, tiedusteluvaltuutettu (HE 199/2017 vp.), jolle tiedustelumenetelmän käytön kohteeksi itsensä kokeva tai epäilevä henkilö voi tehdä pyynnön ryhtyä tarvittaviin toimiin. Pyynnön esittäjää ei ole rajattu.

Puolustusministeriö katsoo, ettei lakiehdotusta ole tarpeen muuttaa edellä kuvatuin perustein tältä osin.

28 Tietoliikennetiedustelun kohdistuminen ulkomailla olevaan suomalaiseen ja siitä ilmoittaminen

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää huomiota lausunnossaan siihen, että 65 §:n 3 momentin hakuehtoja koskeva rajaus Suomessa olevaan henkilöön liittyvistä hakuehdoista ei olisi mahdollinen etenkin tilanteissa, joissa suomalainen oleskelisi tilapäisesti Suomen rajan ulkopuolella.

Puolustusministeriön käsityksen mukaan kansalaisuutta koskevaa rajausta ei ole mahdollista säätää käsiteltävänä olevassa tapauksessa.

Lisäksi kansalaisuuteen sidottu rajaus ei olisi myöskään tarkoituksenmukainen, sillä myös suomalainen voi osallistua esimerkiksi Suomea uhkaavaan sotilaalliseen toimintaan tai muuhun kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan ulkomailla. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan esitetylle rajaukselle ei ole perusteita tältä osin.

Käytännön operatiivisessa toiminnassa sotilastiedustelussa ei ole tarpeellista käyttää tietoliikennetiedustelua niin, että sen hakuehtoina käytettäisiin yksittäisiä suomalaisia telepäätelaite- tai teleosoitetietoja; sotilastiedustelussa tietoliikennetiedustelussa pääasiallisena kohteena ovat organisaatiot. Muutenkin yksittäisten telepäätelaite- tai teleosoitetietojen käyttäminen ei ole useinkaan tarkoituksenmukaista tietoliikennetiedustelussa ottaen huomioon tietoliikennetiedustelun tekninen luonne.

Mikäli sotilastiedustelun kohteena olisi henkilö, jolla on suomalainen telepäätelaite tai teleosoite, olisi tällaiset tiedot joka tapauksessa saatavissa tarkoituksenmukaisimmin ja helpoiten esimerkiksi telekuuntelulla tai televalvonnalla.

Lisäksi on huomattava, että henkilö, joka kokee joutuneensa tiedustelumenetelmien käytön kohteeksi, voi aina tehdä pyynnön tiedusteluvaltuutetulle, että hän ryhtyisi tarvittaviin toimenpiteisiin.

29 Ilmaisukiellosta kanteleminen (92 §)

Helsingin hovioikeus katsoo lausunnossaan erikoiseksi 92 §:n, jonka mukaan ilmaisukiellon saanut henkilö voisi kannella ilmaisukiellosta suoraan Helsingin hovioikeuteen. Esitys ei tältä osin noudata yleistä oikeusastejärjestystä.

Puolustusministeriö yhtyy Helsingin hovioikeuden näkemykseen ja esittää, että n 92 §:n 3 momenttia muutetaan vastaamaan yleistä oikeusastejärjestystä ja että ilmaisukiellosta voitaisiin kannella Helsingin käräjäoikeuteen. Helsingin käräjäoikeuden ratkaisuun voisi edelleen hakea muutosta Helsingin hovioikeudelta ja viime kädessä korkeimmalta oikeudelta.

30 Yrityksille aiheutuvien kustannusten korvaaminen

Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry esittää lausunnossaan, että esityksestä aiheutuisi teleyrityksille ja tiedonsiirtäjille kustannuksia, sillä tiedustelumenetelmien käytöstä korvattaisiin ainoastaan järjestelmien kehittämiskustannukset, ei henkilötyövoimaa.

Puolustusministeriö toteaa, että lakiehdotuksen 96 §:ssä esitetään säädettäväksi teleyrityksille suoritettavista korvauksista. Korvauskäytäntö vastaisi sitä, mitä nykyisin on poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolakien osalta säädetty. Korvauskäytännöstä säädetään sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 299 §:ssä. Tämän lain kohdan muuttaminen kattamaan kaikki kustannukset saattaisi aiheuttaa merkittäviä kustannusvaikutuksia kaikille, suurimpana poliisi, viranomaisille, joilla on käytössään yleiseen viestintäverkkoon ulottuvia toimivaltuuksia.

Puolustusministeriön arvion mukaan teleyritysten vastuulle jäävien kustannusten arvioidaan olevan marginaalisia. Tämä johtuu siitä, että osa nykyisin rikosperusteisesti käytettävistä teleyritysten osallistumista vaativista tiedonhankintakeinoista siirtyisi tiedusteluperusteiseksi sotilastiedusteluksi.

Puolustusministeriön käsityksen mukaan toimivaltuuksien käytöstä suoritettavien korvausten suorittamiseen on asetettu myös budjetäärisiä rajoitteita, ja yleisen näkemyksen mukaan korvausten suorittamista lakisääteisten tehtävien suorittamisessa käytettävien toimivaltuuksien osalta tulisi välttää.

Lisäksi sotilastiedustelutoiminnan vaivihkainen luonne ohjaa sotilastiedusteluviranomaista kehittämään järjestelmiä, joihin pääsy on mahdollisimman harvalla, etenkin mahdollisimman harvalla sotilastiedusteluviranomaisen ulkopuolisella henkilöllä. Tämän tavoitteen voidaan katsoa olevan yhteneväinen sotilastiedusteluviranomaisen ja teleyritysten kanssa.

Lakiehdotuksen 97 §:ssä säädettäisiin tiedonsiirtäjälle suoritettavista korvauksista. Tiedonsiirtäjän määritelmä olisi keskeinen tietoliikennetiedustelussa.

Edellä mainitun säännöksen mukaan tiedonsiirtäjällä olisi oikeus saada korvaus valtion varoista kaikista 94 ja 95 §:ssä, eli tietoliikennetiedusteluun liittyvässä avustamisessa, aiheutuneista kuluista. Tämä kattaisi myös henkilöstön käytöstä aiheutuvat kulut. Korvauksen määrittäisi Puolustusvoimien tiedustelulaitos, jolla olisi viranomaisista paras näkemys, mitkä kustannukset ovat oikeutettuja.

Puolustusministeriö esittää, että uuden lainsääsäädännön teleyrityksille asettamia velvoitteita ja korvauskäytäntöä seurataan tarkasti lain tultua voimaan.

31 Puolustusministeriön tiedonsaantioikeus (103 §)

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää huomiota 103 §:ään. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan puolustusministeriöllä olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tiedot yhteiskunnallisesti, taloudellisesti tai vakavuudeltaan merkittävistä asioista, jotka liittyvät sotilastiedusteluun. Pykälän 1 momentin mukaan puolustusministeriö valvoo sotilastiedustelutoimintaa.

Pykäläehdotuksen 1 momentin mukaan puolustusministeriö valvoisi sotilastiedustelutoimintaa, minkä nojalla ministeriöllä olisi oikeus saada kaikki valvontatehtävässään tarvittavat tiedot. Näiden tietojen, omien valvontahavaintojensa ja muiden ministeriölle toimitettujen tietojen pohjalta ministeriö laatisi muun muassa kertomuksen eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Pykäläehdotuksen 2 momentti koskee muita kuin 1 momentin tilanteita. 2 momentin mukaan puolustusministeriöllä olisi oikeus saada tieto muista merkittävistä asioista, kuten hankinnoista ja asioista, joilla voisi muuten olla merkitystä yhteiskunnallisesti. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa esimerkkinä mainitaan tilanteet, jotka ovat etenkin ulko- ja turvallisuuspoliittisesti herkkiä.

Ajantasainen tieto valtioneuvostotasolla muustakin kuin laillisuusvalvontaan liittyvistä kysymyksistä on omiaan parantamaan varautumista mahdollisiin yllättäviin tilanteisiin tiedustelutoiminnan osalta.

32 Tuomioistuinkontrolli

Korkeimman oikeuden, Helsingin hovioikeuden, Asianajajaliiton ja Effi ry:n lausunnoissa kiinnitetään huomiota siihen, miten varmistetaan tuomioistuinkontrollin tehokkuus. Tuomareita tulisi kouluttaa tiedustelumenetelmien käyttöön liittyviin perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin, kuten asiaa koskevaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntöön.

Lausunnoissa viitataan myös siihen, ettei nykyisin poliisi- ja pakkokeinolakien perusteella tuomioistuimen myöntämien lupien ole tutkimuksissa osoitettu perustuvan aina asianmu-

kaisesti perusteltuihin hakemuksiin. Vaarana on se, että pakkokeinoja koskevaan lupamenettelyyn liittyneet ongelmat tulevat vieläkin korostetummin esiin tiedustelumenetelmien käyttöä koskevassa lupamenettelyssä.

Professori Sakari Melander esittää lausunnossaan kahden tuomarin kokoonpanoa, jotta tuomioistuimen perus- ja ihmisoikeusosaaminen tulisi turvattua.

Professori Melander toteaa lisäksi, että asianmukainen tuomioistuinkäsittely edellyttää, että tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa käsittelevällä tuomioistuimella on riittävästi tietoa käytössä olevista tiedustelumenetelmistä sekä niitä koskevista yleisistä ja erityisistä edellytyksistä samoin kuin riittävät ja kattavat tiedot tuomioistuimen käsiteltävänä olevasta tiedustelumenetelmää koskevasta lupa-asiasta ja sen taustalla olevista tosiseikoista.

Puolustusministeriö toteaa, että tiedustelutoiminnassa on aina kyse tiettyjä laissa säädettyjä uhkia koskevasta tiedonhankinnasta toisin kuin on kyse rikosperusteisessa tiedonhankinnassa. Rikosperusteisessa tiedonhankinnassa on aina kyse tietyistä tapahtumista, jotka täyttävät rikoslaissa säädetyn rikoksen tunnusmerkistön. Rikoslain tulkinnasta on jo alkuperäisen rikoslain säätämisestä lähtien kertynyt kattava tulkintakäytäntö, vaikka rikoslakia on muutettu kulloistakin ajankuvaa vastaavaksi. Rikoslain tulkintakäytännöt ovat kuitenkin pysyneet samoina. Edellä sanotusta johtuen myös tuomioistuimilla on parempi ymmärrys siitä, minkälaiset tapahtumat täyttävät rikoksen tunnusmerkistön tietyllä todennäköisyydellä ja toisaalta tämä on myös johtanut siihen, että esimerkiksi valokuva viiden kilogramman amfetamiini kätköstä tietyn ihmisen autotallissa tietyllä varmuudella tarkoittaa ainakin törkeää huumausainerikosta.

Uhkaperusteisessa tiedustelutoiminnassa ei ole Suomessa olemassa vastaavaa oikeuskäytäntöä ja säädösperustan historiaa. Lisäksi, koska uhkat eivät perustu rikoslain tavalla eksakteihin tunnusmerkistöihin, edellä viitatun esimerkin kaltaista näyttöä ei voida esittää tuomioistuimelle. Tämän sijaan tuomioistuimelle onkin aina esitettävän näytön ja selvityksen tulee olla sellaista sekä niin hyvin perusteltua ja selkeää, että kuka tahansa ulkopuolinen voisi päätyä tuomioistuimen kanssa luvan myöntävään ratkaisuun. Tuomioistuin voisi myös aktiivista kyselyoikeuttaa käyttäen varmistua sille esitettyjen seikkojen riittävyydestä ja selkeydestä.

Jos tuomioistuin ei voisi varmistua esitettyjen seikkojen riittävyydestä, voisi tuomioistuin hylätä sille esitetyn vaatimuksen.

Vaatimuksen tuomioistuimelle esittävällä viranomaisella on velvollisuus esittää oikeat tiedot vaatimuksensa perusteeksi, minkä lisäksi viranomaisen on muutenkin aina vaatimusta esittäessään, ja muutenkin toimessaan, toimittava mahdollisimman laadukkaasti. Muussa tapauksessa viranomaisen virkamies syyllistyy virkavirheeseen ja vakavimmissa tapauksissa virkarikokseen. Laadusta tinkimistä voidaan pitää myös resurssien väärinkäyttönä.

Tuomioistuimelle tehtävän hakemuksen valmistelu ja sen laadun valvonta ovat osa esimiehen suorittamaa valvontaa. Hakija joutuu jo ennen tuomioistuimelle tehtävää hakemusta perustelemaan hakemuksen valmisteluvaiheessa organisaation sisällä, että hakemuksella on menestymismahdollisuudet tuomioistuimessa eikä hakemus hakijan oman käsityksen mukaan tule hylätyksi tuomioistuimessa; hakija tekee aina huolellisen harkinnan hakemuksesta.

Osaltaan ilman menestymismahdollisuutta olevien hakemusta tekemistä ehkäisee tiedustelutoiminnan sensitiivinen luonne ja tietoja ulkopuolisille pyritään antamaan ainoastaan, kun se on tarpeen. Ilman menestymismahdollisuutta olevan hakemuksen tekeminen saattaisi paljastaa toiminnasta liiallista tietoa turhan takia. Tämä ohjaa sotilastiedusteluviranomaista tekemään ainoastaan harkituissa tapauksissa hakemuksen tuomioistuimelle.

Lisäksi hakijalla on laissa määritellyt koulutusvaatimukset, jotka takaavat edellytykset tehdä laadukkaita hakemuksia tuomioistuimelle.

Edellä esitetyistä seikoista käy ilmi, että tuomioistuimen rooli on erilainen tiedustelumenetelmien käytöstä päätettäessä kuin poliisilain tarkoittamien salaisten tiedonhankintakeinojen ja pakkokeinolain salaisten pakkokeinojen osalta.

Tiedustelumenetelmien käytöstä päättämisen osalta tuomioistuimia on koulutettava ja perehdytettävä uudenlaiseen toimintaan ja siihen on varattava riittävät resurssit. Koulutuksessa ja perehdytyksessä olisi erityistä painoarvoa annettava myös perus- ja ihmisoikeuskysymyksille.

Tiedustelutoiminnassa on otettava huomioon toiminnan sensitiivinen luonne, mikä näkyy myös siinä, että toimintaan osallistuviin tahoihin voi kohdistua erilaisia riskejä vielä pitkän ajan kuluttua. Ottaen huomioon, että salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen kohdalla päätöksen tekee yhden tuomarin kokoonpano, puolustusministeriö pitää tarkoituksenmukaisena, ettei tiedustelutoiminnan osalta vallitsevaa käytäntöä muutettaisi.

33 Tiedusteluvaltuutetun asema tuomioistuinkäsittelyssä

Korkein oikeus, Helsingin hovioikeus, **professori Sakari Melander ja Effi ry** toteavat lausunnoissaan, että tiedusteluvaltuutetulle ei ole varattu oikeutta käyttää puhevaltaa tiedustelumenetelmän käyttöä koskevassa tuomioistuin käsittelyssä.

Korkein oikeus katsoo, että tiedusteluvaltuutetun vahva rooli lupaprosessissa syventäisi ja monipuolistaisi tuomioistuimen harkintaa lupa-asioissa. Tiedusteluvaltuutetun aktiivinen osallistuminen ainakin niihin lupaoikeudenkäynteihin, joissa linjataan uudenlaisia tiedustelutilanteita, tasoittaisi myös sitä asiantuntemuksen eroa, joka tuomioistuimen ja tiedusteluviranomaisten välillä ymmärrettävästi on.

Korkein oikeus katsoo lausunnossaan, että tuomioistuinten riippumattomuuden vuoksi oikeana lähtökohtana on, että tiedusteluvaltuutetun toimivaltaan ei kuuluisi tuomioistuimiin kohdistu laillisuusvalvonta.

Helsingin käräjäoikeus katsoo lausunnossaan, että tiedusteluvaltuutetun läsnöolo-oikeus ohjaa osaltaan tiedusteluluvan hakijaa riittävien perustelujen esittämiseen tiedustelumenetelmän käyttölupahakemuksessa.

Puolustusministeriö katsoo, että esitetty tiedusteluvaltuutetun puhevallan lisääminen lupakäsittelyyn olisi suomalaisessa oikeusjärjestyksessä poikkeuksellinen ratkaisu. Puolustusministeriön käsityksen mukaan tuomioistuin käsittelyä sääntelevät prosessuaaliset säännökset eivät mahdollista tällä hetkellä tilannetta, jossa tiettyä tahoa kuultaisiin muussa kuin osapuolena, todistelutarkoituksessa tai asiantuntijan roolissa.

Tiedustelutoiminnan valvontalain 14 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeudesta tuomioistuimessa. Tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeus koskisi sotilas- ja siviilitiedustelumenetelmien lupakäsittelyä Helsingin käräjäoikeudessa. Tämän lisäksi valtuutetulla olisi oikeus olla läsnä tällaisessa lupa-asiassa annettuun päätökseen tehdyn kantelun käsittelyssä Helsingin hovioikeudessa.

Läsnäolo-oikeudella turvattaisiin tiedusteluvaltuutetun mahdollisuus saada tietoonsa reaaliaikaisesti kaikki tuomioistuinkäsittelyssä esillä olevat seikat tiedustelumenetelmän käytön perusteista ja edellytyksistä. Käytännössä osa lupahakemuksen tueksi esitetyistä seikoista annetaan tuomioistuimelle suullisesti. Valtuutetun tiedonsaantioikeus täydentyisi tämän läsnäolo-oikeuden kautta eikä tiedusteluvaltuutettua olisi suljettu pois mistään tiedustelumenetelmäprosessin vaiheesta. Läsnäolo-oikeus myös ohjaisi osaltaan tiedusteluluvan hakijaa riittävien perustelujen esittämiseen tiedustelumenetelmän käyttölupahakemuksessa (HE 199/2017 vp, s. 58).

Tiedusteluvaltuutettu voi myös ennakollisesti tiedonsaantioikeuksien (valvontalakiehdotuksen 8 §) nojalla tutustua sotilastiedusteluviranomaisen aineistoon ennen sotilastiedusteluviranomaisen tuomioistuimelle esittämää lupavaatimusta. Lisäksi tiedusteluvaltuutettu voi luvan myöntämisen jälkeen vielä varmistua siitä, että sotilastiedusteluviranomainen on toiminut lainmukaisesti lupavaatimusta esittäessään, ja että sotilastiedusteluviranomainen on toimittanut Helsingin käräjäoikeudelle riittävät ja oikeat tiedot lupaharkintaa varten. Tiedusteluvaltuutetulle ehdotetaan poikkeuksellisen vahvoja laillisuusvalvojan toimivaltuuksia ja se voi määrätä tiedustelumenetelmän käytön keskeytettäväksi tai lopetettavaksi, jos hän katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa (valvontalakiehdotuksen 15 §).

Tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeudessa ei olisi kyse tuomioistuimen toiminnan valvonnasta. Läsnäolo-oikeus sisältäisi oikeuden saapua paikalle tuomioistuimen istuntoon tai oikeuden osallistua paikallaoloa vastaavalla tavalla teknistä tiedonvälitystapaa käyttäen pidettävään tuomioistuinkäsittelyyn. Läsnäolo-oikeus tarkoittaisi valtuutetun oikeutta kuunnella ja katsoa kaikki käsittelyssä esitettävä aines. Läsnäolo-oikeuteen ei sisältyisi muita osallistumisoikeuksia tuomioistuinkäsittelyyn kuten oikeutta tulla kuulluksi tai esittää muutoin näkemyksiään istunnossa (HE 199/2017 vp, s. 58).

Tiedusteluvaltuutetun roolin vahvistaminen niin, että tämä toimisi lupakäsittelyssä osapuolena tai valtuutetun puhevallan lisääminen olisi poikkeuksellinen ratkaisu. Tämänlainen roolin vahvistaminen johtaisi tiedusteluvaltuutetun puolueettomuuden vaarantumiseen tiedustelutoiminnan ulkoisena laillisuusvalvojana. Jos tiedusteluvaltuutettu toimisi osapuolena tai voisi käyttää puhevaltaa tuomioistuin käsittelyssä, niin käytännössä tiedusteluvaltuutettu osallistuisi tiedustelumenetelmän käyttöä koskevaan päätöksentekoon, mikä ei ole laillisuusvalvojan tehtävänä. Käytännössä voisi muodostua tilanne, jossa Helsingin käräjäoikeus tekisi tiedusteluvaltuutetun näkemyksen vastaisen ja valtuutetun kannalta kielteisen ratkaisun. Tämä saattaisi johtaa tilanteeseen, jossa tiedusteluvaltuutettu voisi itse toimia eräänlaisena valitusinstanssina itselleen.

Lisäksi asiaa harkitessa tulisi huomioida, että lausunnonantajien ehdotukset viivästyttäisivät merkittävästi tiedustelumenetelmien käyttöä koskevaa päätöksentekoa ja voisivat siten vaarantaa tiedustelun tehokkuuden ja sen tarkoituksen toteutumisen. Asianosaisasemaan liittyvän puhevallan käyttö edellyttäisi, että tiedusteluvaltuutetulla olisi niin halutessaan mahdollisuus perehtyä ennakkoon paitsi tiedustelumenetelmän käyttöä koskevaan vaatimukseen, myös vaatimuksen perustelevaan asiakirja-aineistoon. Jos tiedusteluval-

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

tuutetulle olisi kaikissa tapauksissa annettava sellainen aika aineistoon perehtymistä varten, jota tämä itse pitää riittävänä, olisi tämä omiaan merkittävästi lykkäämään oikeuskäsittelyjä kiireellisissäkin tapauksissa. Tästä seuraisi, että HE:n 199/2017 vp keskeinen lähtökohta, jonka mukaan tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeuden toteuttaminen ei saisi viivästyttää tuomioistuimen päätöksen antamista, menettäisi merkityksensä.

34 Vieraan valtion virkamiehen virka- ja vahingonkorvausvastuu

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa lausunnossaan, että vieraan valtion virkamiehen sotilastiedusteluviranomaisen suostumuksella käyttämät tiedustelumenetelmät ovat julkisen vallan käyttöä, mahdollisesti myös merkittävää julkisen vallan käyttöä, jolloin tehtävä voitaisiin antaa ainoastaan suomalaiselle viranomaiselle perustuslain 124 §:n mukaan. Lisäksi 124 §:n perusteella olisi säädettävä virka- ja vahingonkorvausvastuusta.

Lakiehdotuksen 19 §:ssä säädettäisiin kansainvälisestä yhteistyöstä. Pykälän mukaan sotilastiedusteluviranomainen voisi tehdä yhteistyötä sekä suorittaa yhteisiä operaatioita ulkomaisten turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden kanssa. Säännöksessä edellytettäisiin, että vieraan valtion virkamies olisi eräitä tiedustelumenetelmiä Suomessa käyttäessään velvollinen noudattamaan sotilastiedusteluviranomaisen antamia määräyksiä ja ohjeita. Tiedustelumenetelmien käyttö pysyisi näin ollen aina suomalaisen virkamiehen ohjauksessa ja valvonnassa. Selvää on lisäksi, että vieraan valtion virkamies olisi Suomessa toimiessaan rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisen vastuun piirissä, jollei esimerkiksi hänen diplomaattiasemastaan muuta johtuisi. Näistä menettelytakeista ja vastuujärjestelyistä johtuen ehdotetun pykälän ei arvioida olevan ongelmallisessa suhteessa perustuslain 124 §:ssä säädettyyn vaatimukseen siitä, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.

Pykälän 3 momentin mukaan vieraan valtion toimivaltaisella virkamiehellä olisi pääesikunnan tiedustelupäällikön päätöksellä oikeus Suomen alueella sotilastiedusteluviranomaisen tehtävien hoitamiseksi toimia yhteistyössä sotilastiedusteluviranomaisen kanssa ja tämän ohjauksessa ja valvonnassa käyttää niitä tiedustelumenetelmiä, joiden käytöstä päättämisestä säädetään 20, 22, 41, 45, 49, ja 63 §:ssä. On syytä painottaa, että kansainvälisen yhteistyön lähtökohtana on aina Suomen maanpuolustus ja kansallinen turvallisuus. Tiedustelumenetelmän käytön perusteet olisivat vastaavat, kuin sotilastiedusteluviranomaisen itsenäisesti suorittamassa sotilastiedustelussa.

Esimerkkinä todettakoon, että tietoverkossa tapahtuvassa tarkkailussa voitaisiin tarvita toisen valtion sellaisen virkamiehen apua, jolla olisi sotilastiedusteluviranomaiselta puuttuva ominaisuus tai osaaminen, kuten kielitaito tai kulttuurin tuntemus. Vastaavanlainen yhteisoperaation tarve voi liittyä peiteltyyn tiedonhankintaan, peitetoimintaan, valeostoon ja tietolähteen ohjattuun käyttöön. Kyse olisi siitä, että vieraan valtion virkamies toimisi sotilastiedusteluviranomaisen tiedusteluoperaatiossa avustavassa roolissa. Ulkomaisella virkamiehellä voi olla sellaista osaamista tai muita ominaisuuksia, joita suomalaisella virkamiehellä ei ole ja joita tarvittaisiin operaation onnistuneeksi toteuttamiseksi. Toisaalta vieraan valtion tiedustelupalvelun virkamiehellä saattaa olla sellaisia tietolähteitä, jotka ovat tarkoituksenmukaista kontaktoida sotilastiedusteluviranomaisen kanssa ja tapaaminen tarkoituksenmukaista järjestää Suomessa.

Sotilastiedustelulainsäädännössä esitetty ratkaisu ei muuta nykytilaa, sillä olemassa olevakin lainsäädäntö sallii sen, että ulkomaan viranomainen Suomen viranomaisen luvalla tekee salaista tiedonhankintaa Suomessa. Kyseinen jo olemassa oleva lainsäädäntö ei edes

rajoita ulkomaan viranomaisen toimesta tapahtuvaa tiedonhankintaa niihin kuuteen toimivaltuuteen, joista nyt esitetään säädettäväksi, vaan sallii tämän lisäksi sen, että ulkomaan viranomainen tekee esimerkiksi teknistä kuuntelua tai katselua Suomen alueella.

Esimerkkeinä tällaisesta olemassa olevasta lainsäädännöstä, jonka nojalla ulkomaan viranomainen voi PL 124 §:n estämättä käyttää toimivaltuuksia Suomessa, voidaan mainita Prüm- ja Atlas-päätösten kansalliseksi toimeenpanemiseksi annetut poliisilain 9 luvun 9 a ja 9 c §:n säännökset sekä muuta kuin Prüm- ja Atlas-yhteistyötä koskevat poliisilain 9 luvun 9 b ja 9 d §:n säännökset. Näiden nojalla vieraan valtion toimivaltaisella virkamiehellä on Suomen alueella oikeus suomalaisen poliisimiehen määräysten ja ohjeiden mukaisesti käyttää sellaisia poliisimiehelle kuuluvia toimivaltuuksia, joita suomalainen poliisimies hänelle toimivaltansa nojalla osoittaa. Vieraan valtion toimivaltaisella virkamiehellä on lisäksi oikeus suomalaisen poliisimiehen ohjauksessa käyttää sellaisia voimakeinoja, joita poliisimies toimivaltansa nojalla hänelle osoittaa (PolL 9 luvun 9 c §:n 1 momentti). Saman pykälän 3 momentin mukaan ulkomaan viranomaiselle voidaan antaa oikeus kantaa Suomessa asetta ja muita voimankäyttövälineitä, ja 4 momentin nojalla oikeus myös käyttää kyseisiä voimankäyttövälineitä. Tästä lainsäädännöstä poiketen siviilitiedustelulainsäädäntö ei sisältäisi mahdollisuutta valtuuttaa voimankäyttövälineiden kantamiseen eikä niiden käyttämiseen, mistä johtuen ehdotetun lainsäädännön voitaneen katsoa olevan alaltaan huomattavasti rajatumpi kuin jo olemassa olevien lainsäädäntöratkaisujen.

Sotilastiedustelulakiehdotuksen mukaan (19 §:n 3 momentti) ulkomaan viranomainen voisi käyttää nyt kyseessä olevaa kuutta tiedustelumenetelmää ainoastaan sotilastiedusteluviranomaisen ohjauksessa ja valvonnassa. Edellä viitattu olemassa oleva lainsäädäntö ei sisällä vastaavaa sääntelyä. Olemassa oleva lainsäädäntö ei sisällä myöskään sellaista kansainvälisen yhteistyön toteutuksen tarkan laillisuusvalvonnan mahdollistavaa sääntelyä kuin sotilastiedustelua koskeva ehdotus.

35 Asetuksenantovaltuus sotilastiedusteluviranomaisen ja keskusrikospoliisin välisestä yhteistyöstä (115 §)

Keskusrikospoliisi esittää lausunnossaan, että 115 §:ään tulisi lisätä erikseen kohta, joka koskisi asetuksenantovaltuutta sotilastiedusteluviranomaisen ja keskusrikospoliisin välisestä yhteistyöstä säätämistä.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan tämä tulisi jo huomioitua mainitun pykälän 6 kohdassa, joka antaa mahdollisuuden säätää valtioneuvoston asetuksella sotilastiedusteluviranomaisen ja muiden viranomaisten välisen yhteistyön järjestämisestä. Kohdassa ei yksilöidä, mitä viranomaisia koskien tarkempia säännöksiä voitaisiin antaa eikä toisaalta poissulje keskusrikospoliisia.

Puolustusministeriö ei katso keskusrikospoliisin esittämää muutosta tarpeelliseksi.

36 Sotilastiedustelutoiminnasta tiedottaminen

Effi ry:n lausunnoissa on esitetty, että tiedustelutoiminnasta tulisi kertoa mahdollisimman avoimesti. Lausunnossa on myös esitetty, että julkisissa esityksissä voitaisiin ilmoittaa määrällisiä tietoja muun muassa tietoliikennetiedustelun osalta, kuinka laajoihin henkilöryhmiin kuinka isoon verkkoalueeseen ja data- ja viestimääriin myönnetyt tiedusteluluvat ja toisaalta toteutetut tiedustelutoimenpiteet ovat kohdistuneet. Lisäksi lausunnossa esitetään, että julkisiin esityksiin voitaisiin lisätä tilastoja siitä, paljonko ja kuin monta eri

henkilö koskevia tietoja tiedusteluviranomaiset ovat saaneet muiden viranomaisten rekistereistä.

Puolustusministeriö toteaa, että tiedustelutoiminnan yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden näkökulmasta lausunnossa esitettyä voidaan pitää periaatteellisesti kannatettavana ja mahdollisuuksien mukaan salassapitosäännökset huomioon ottaen toiminnasta voitaneen laatia myös julkisia lausunnossa tarkoitettuja tilastoja. Viestintää varten hallituksen esityksessä on esitetty Puolustusvoimille kahta uutta virkaa (2 htv), joissa nimenomaisena tehtävänä olisi saattaa sotilastiedusteluviranomaisen analysoimaa tietoa mahdollisimman julkiseen muotoon. Päätös julkaistavasta tiedosta tulee kuitenkin aina olla sotilastiedusteluviranomaisella.

37 Ilmiantajan suoja

Effi ry, Ihmisoikeusliitto ja **Amnesty International Suomen osasto** kiinnittävän lausunnoissaan huomiota siihen, että henkilöitä, jotka ilmiantavat tiedustelutoiminnassa tehtyjä loukkauksia, tulisi suojella rikosoikeudellisilta seuraamuksilta.

Puolustusministeriö pitää lausunnonantajien huomioita perusteltuina asialliselta kannalta. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan kuitenkaan erityisiä säännöksiä ilmiantajan suojaksi ei tarvitse säätää.

Mikäli henkilö havaitsee tiedusteluviranomaisen sisällä, että tiedusteluviranomaisen toiminta ei olisi lain mukaista tai rikkoisi perus- ja ihmisoikeuksia, eikä esimiehet tai sisäinen tarkastus tai puolustusministeriön tarkastus olisi puuttunut tähän, henkilö voisi aina kääntyä tiedusteluvaltuutetun, oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen puoleen. Edellä mainitut laillisuusvalvojat voivat ottaa asian käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan, jolloin ilmiantajan aloitteesta käynnistettyihin toimiin ryhtymisessä voitaisiin menetellä niin, ettei ilmiantajan tiedot tulisi julki.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan viranomaisen lainvastaista toimintaa tai muita rikkeitä ei voida määrätä salassa pidettäväksi missään tilanteessa, jolloin salassapitorikoksen tunnusmerkistö ei tulle sovellettavaksi.

Mikäli ilmiantaja ei saisi tarvittavaa tukea edellä tarkoitetuilta laillisuusvalvojilta, ilmiantaja saattaisi joutua tukeutumaan muihin keinoihin, kuten julkisuuteen. Näissäkin tapauksissa salaisen tiedon hyödyntämisrikos ei välttämättä tulisi käsille. Jos kuitenkin näin tapahtuisi, voisi tuomioistuin viime kädessä jättää henkilön tuomitsematta rangaistukseen, mikäli mahdollisen rikoksen tavoite oli saada tiedusteluviranomaisen lainvastainen tai lain tarkoituksen vastainen toiminta asianmukaiseksi.

Huomiot 3. lakiehdotuksesta (Laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain muuttamisesta)

38 Esitutkinnan järjestäminen Puolustusvoimissa

38.1 Sotilastiedusteluviranomaisen määritelmä

Poliisihallitus toteaa lausunnossaan, että lakiehdotuksessa esitetty Puolustusvoimien esitutkintaviranomaisroolin osoittaminen nimenomaisesti pääesikunnan oikeudelliselle osastolle voidaan pitää hyvänä. Tämä muutos ei kuitenkaan poistaisi sitä seikkaa, ettei pääesikunnalla, joka olisi määritelty 1. lakiehdotuksen mukaan sotilastiedusteluviranomaiseksi, olisi lainvalvonta- ja tiedusteluviranomaisrooli.

Poliisihallitus katsoo edelleen, että tästä aiheutuisi käytännön ongelmia, sillä esitutkintaviranomaisella olisi tiettyjä velvollisuuksia, jotka olisivat ristiriidassa tiedusteluviranomaiselle esitettyjen esitutkintaan tietojen luovuttamisen rajoittamisen kanssa.

Valtakunnansyyttäjänvirasto katsoo lausunnossaan, että Puolustusvoimien suorittaman esitutkinnan ja sotilastiedustelun välille tehtäisiin selkeä ero siten, että lakiehdotuksen mukaisten säädösmuutosten myötä. Lakiin lisättäisiin säännökset siitä, että sotilastiedusteluviranomaisen eli Puolustusvoimien tiedustelulaitoksen ja pääesikunnan tiedusteluosaston virkamiehellä ei olisi mainitussa laissa tarkoitettua kurinpitoesimiehen toimivaltaa. Esitutkintaa hoitavien ja siihen liittyviä toimivaltuuksia käyttävien tulisi olla nimenomaisesti pääesikunnan oikeudellisen osaston virkamiehiä.

Puolustusministeriö toteaa, että 1. lakiehdotuksen sotilastiedusteluviranomaisia koskeva 10 § ei riittävällä tarkkuudella erottele tiedustelumenetelmiä käyttävää tahoa (pääesikunta) esitutkintaa suorittavasta tahosta (pääesikunnan oikeudellinen osasto). Sotilastiedusteluviranomaisen tarkempi määrittely selkeyttäisi myös esitetyn tiedusteluvaltuutetun suorittaman ulkopuolisen oikeudellisen sekä parlamentaarisen valvonnan kohdentamista.

Puolustusministeriö esittää, että 1. lakiehdotuksen 10 §:ää muutetaan niin, että sotilastiedusteluviranomaiseksi määritellään pääesikunnan sijaan pääesikunnan sotilastiedustelua hoitavat ja siihen liittyviä toimivaltuuksia käyttävät virkamiehet. Tämänhetkisessä pääesikunnan organisaatiossa nämä virkamiehet ovat sijoitettuna pääesikunnan tiedusteluosastolle.

Puolustusministeriö esittää harkittavaksi, että 1. lakiehdotuksen 10 §:ään lisätään uusi 3 momentti seuraavasti:

10 §

Sotilastiedusteluviranomaiset

Pääesikunnassa sotilastiedustelun tehtäviä hoitavat ja siihen liittyviä toimivaltuuksia käyttävät pääesikunnan sotilastiedusteluun määrätyt virkamiehet.

Esitetty muutos tarkentaisi edelleen sitä, mitkä tahot Puolustusvoimien organisaatiossa toimii sotilastiedusteluviranomaisena ja tarkentaa edelleen sotilastiedusteluviranomaisen eroa esitutkintaa suorittaviin Puolustusvoimien tahoihin. Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 36 §:n mukaan Puolustusvoimien suorittamaa esitutkintaa hoitaisi pääesikunnan oikeudellinen osasto, mikä näkyisi säännöksessä vastaisuudessa nimenomaisesti.

38.2 Sotilastiedusteluviranomaisen virkamiehen esitutkinnan järjestäminen

Lisäkysymyksenä esitutkinnan organisatoriseen järjestämiseen liittyy olennaisena myös se, miten sotilastiedusteluviranomaisen virkamiehen mahdollinen rikos tutkitaan ja esitutkinta järjestetään.

Sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain (SKRTL) 1 §:n 3 momentin mukaan sotilaskurinpitomenettelyssä voidaan tutkia teko, jos on syytä epäillä

sotilaskurinpitomenettelyn alaisen henkilön syyllistyneen sotilasoikeudenkäyntilain (326/1983) 2 §:ssä tarkoitettuun rikokseen. Sotilasoikeudenkäyntilain 2 §:n 2 momentti edellyttää lisäksi, että teko on kohdistunut puolustusvoimiin tai toiseen sotilaaseen. Tästä seuraa se, että sotilastiedusteluviranomaisen epäilty esimerkiksi virkarikos, voidaan arvioida vain harvoin olevan sellainen, jonka esitutkinta tulisi puolustusvoimien pääesikunnan tutkittavaksi. Arvio perustuu siihen, että esitutkinnan alaisen teko, kuten luvaton tiedustelumenetelmien käyttö ilman tiedustelumenetelmän käytön aloittamista koskevaa prosessia, olisi kohdistunut sotilaaseen tai maanpuolustukseen, vaan teon kohteena voidaan katsoa useimmiten olevan sotilasoikeudenkäyntilain 2 §:n soveltamisalan ulkopuolella oleva henkilö.

On kuitenkin huomattava, vaikka asian esitutkinnan suorittaisi poliisi, saattaisi asia kuitenkin tulla käsiteltäväksi sotilasoikeudenkäyntiasiana.

Lakiehdotuksen mukaan sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annettua lakia esitetään muutettavaksi niin, että puolustusvoimien tiedustelulaitoksen ja pääesikunnan tiedusteluosaston virkamiehellä ei olisi SKRTL:ssä tarkoitettua kurinpitoesimiehen toimivaltaa (13 §). Samaisen hallituksen esityksen mukaan puolustusvoimien tiedustelulaitoksen virkamiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinnan toimittaisi pääesikunta siten kuin SKRTL:n 35-41 §:ssä säädetään. Esitetyillä muutoksilla pyritään osaltaan takaamaan sotilastiedusteluviranomaisessa tapahtuneiden rikkeiden puolueeton tutkinta.

Mikäli sotilastiedusteluviranomaisen toiminnassa paljastuisi epäily rikoksesta, joka liittyy esimerkiksi tiedustelumenetelmän käyttöön, yksityisyyden suojan loukkaamiseen tai henkilökohtaisen hyödyn tavoitteluun, olisi asia siirrettävä automaattisesti poliisille, sillä kyseessä ei olisi sotilasoikeudenkäyntilain 2 §:n tarkoittama sotilasrikos. Sotilastiedusteluviranomaisessa palvelevilla virkamiehillä (esimiehet, sotilaslakimiehet) tulisi olla riittävä asiantuntemus arvioida sitä, millaisista asioista tulee tehdä tutkintapyyntö poliisille ja millaiset asiat puolestaan voitaisiin saattaa kurinpitomenettelyyn. Omalta osaltaan tätä tukee myös sotilastiedustelun sisäinen ja ulkoinen laillisuusvalvonta sekä puolustusministeriön suorittama valvonta.

Asian arvioinnissa tulee niin ikään huomioida, että pääesikunnassa esitutkinnan suorittaisivat lakiehdotuksen 36 §:ssä tarkoitetut pääesikunnan oikeudellisen osaston virkamiehet eli käytännössä puolustusvoimien asessori, tutkinnanjohtajana toimiva sotilaslakimies sekä poliisikoulutetut ylietsivät. Näillä tahoilla voidaan katsoa olevan paras mahdollinen asiantuntemus tilanteessa, jossa kurinpitomenettelyyn saatettu asia tulisi siirtää poliisin tutkittavaksi.

Puolustusministeriö pitää erittäin tärkeänä sitä, että Puolustusvoimien organisaatiossa pääesikunnan oikeudellinen osasto on hallinnollisesti erillään sotilastiedustelutoimintaa suorittavista tahoista vähintään samalla tavalla, kuten se on nykyisinkin järjestetty. Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossaan esiintuomaan huomioon liittyy myös olennaisesti se, mitä tässä vastineessa on esitetty esitutkinnan järjestämisestä Puolustusvoimissa.

Puolustusministeriö toteaa aluksi, että sotilaskurinpidon keskeisenä perustana on Puolustusvoimien määräykset, joiden asettamat vaatimukset ovat tiukempia kuin rikoslaissa. Sotilaskurinpitoasioista valtaosa on luonteeltaan vähäisiä, lähinnä puolustusvoimien sisäisten järjestysmääräysten rikkomista koskevia tekoja ja laiminlyöntejä. Voidaankin todeta, että muualla yhteiskunnassa varsin vähäisiksikin arvioidut teot voivat Puolustusvoimissa johtaa sotilaskurinpitomenettelyyn.

Edellä tarkoitetut kurinpitoasiat on voitava käsitellä riittävän nopeasti, tehokkaasti ja oikeudenmukaisesti. Puolustusvoimien joukkojen kurinalaisuus ja hyvä motivointi sekä vapaaehtoinen kurin omaksuminen ja sen välttämättömyyden ymmärtäminen ovat edellytys puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien toteuttamiselle. Järjestelmää ei tältä osin ole tarkoitus muuttaa ja vastaavanlaisia määräyksiä tultaisiin tekemään ja noudattamaan myös sotilastiedustelussa.

Edellä mainittuun sotilaskurinpitojärjestelmän oikeudenmukaisuuteen kuuluu vahvasti se, että sotilaskurinpitolainsäädännön alaisia henkilöitä kohdellaan mahdollisimman yhdenvertaisesti riippumatta siitä, missä puolustusvoimien joukko-osastossa tai hallintoyksikössä he palvelevat. Edellä esitetyn eduskunnan oikeusasiamiehen näkemyksen mukaisesti myös esimerkiksi käyttäytymiseen, poissaoloihin tai esimiehen käskyn noudattamatta jättämiseen liittyvät vähäiset sotilasrikokset siirrettäisiin poliisin tutkittavaksi, mikäli epäiltynä olisi sotilastiedusteluviranomaisessa palveleva sotilas. Tällöin tilanne poliisin resurssit ja prioriteetit huomioiden voisi johtaa siihen, että poliisi tekisi tutkinnanrajoittamispäätöksen myös sellaisissa vähäisissä sotilasrikosasioissa, joissa Puolustusvoimilla olisi vahva intressi aloittaa kurinpitomenettely. Sotilaskurinpitolainsäädännön alaisten henkilöiden oikeudellinen asema voisi vaihdella tällöin puolustusvoimien eri hallintoyksiköiden välillä ja asettaa siten sotilaat eriarvoiseen asemaan.

Nyt käsiteltävänä olevan kysymyksen osalta tulee myös huomioida, että nykylainsäädäntö asettaa pääesikunnan esitutkintaa hoitaville tahoille tiukan velvoitteen siirtää rikosasia tarpeen vaatiessa poliisin tutkittavaksi. SKRTL:n 39 §:n mukaan, jos puolueettomuus tai rikoksen vakavuus sitä edellyttää, SKRTL 35 §:ssä tarkoitettu tehtävä on siirrettävä kokonaan poliisin suoritettavaksi. Tehtävä voidaan muutenkin siirtää poliisille asian laadun niin vaatiessa. Poliisilla on myös erityisestä syystä oikeus oma-aloitteisesti ottaa asia, jossa pääesikunta toimittaa esitutkinnan, tutkittavakseen. Edellä mainittu säännös velvoittaa puolustusvoimia suorittamaan omalla vastuullaan perusteellisen harkinnan siitä, tulisiko tutkinnan julkiseen puolueettomuuteen kohdistumaan arvostelua, jos puolustusvoimat suorittaisi kyseessä olevan rikoksen esitutkinnan sekä muutoinkin arvioimaan tehtävän suorittamisen siirtämistä poliisille samoin kuin yhteistoiminnan tarvetta.

Niin ikään tulee myös huomioida SKRTL 40 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus, jonka pääesikunnan esitutkintaa hoitavien virkamiesten on ilmoitettava 35 §:ssä tarkoitetusta rikoksesta, käynnistämästään toimenpiteestä rikoksen selvittämiseksi sekä ilman aiheetonta viivytystä 37 §:ssä mainittujen salaisten pakkokeinojen käyttämisestä rikoksen selvittämiseksi poliisille. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvista rikoksista ja ilmoitusmenettelystä sovitaan pääesikunnan esitutkintaa hoitavien virkamiesten ja poliisin välisessä yhteistoiminnassa.

Lopuksi voidaan todeta, että sotilastiedusteluviranomaisen siviilihenkilöstöä koskevat rikosepäilyt ja niiden arviointi saatetaan aina poliisin tutkittavaksi ja on osa normaalia esimiestoimintaa ja valvontaa, sillä he eivät ole SKRTL:n soveltamisalan piirissä.

Puolustusministeriö ei katso, että lakiehdotusta tulisi käsiteltävänä olevan kysymyksen osalta muuttaa.

39 Taloudelliset vaikutukset poliisille

Poliisihallitus ja Keskusrikospoliisi ovat lausunnoissaan todenneet, ettei käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksen taloudelliset vaikutukset –osiossa ole arvioitu poliisille aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia.

Puolustusministeriö on pyytänyt Poliisihallitusta arvioimaan sotilastiedustelutoiminnassa havaituista rikoksista ilmoittamisesta poliisille aiheutuvia kustannuksia. Poliisihallituksen oman arvion mukaan poliisin tutkintaan tai selvittelyyn tulevien juttujen yhteenlaskettu henkilötyövuosimäärä olisi 20 henkilötyövuotta per vuosi, minkä lisäksi aiheutuisi muita kuluja noin 100.000 euroa per vuosi. Esitetyt luvut vastaisivat lähes samaa, mitä hallituksen esityksestä siviilitiedustelulainsäädännöksi on arvioitu aiheutuvan poliisille.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan sotilastiedustelutoiminnasta ei tule esille vastaavissa määrin torjuttavaksi ja selvitettäväksi tulevia rikoksia, mikä on tilanne sisäministeriön hallinnonalalla. Tämä johtuu puolustusministeriön arvion mukaan ennen kaikkea siitä, että sotilaallisella toimintakentällä tapahtuva toiminta vain erittäin harvoin johtaa rikostorjunnallisiin ja rikosten selvittämisen toimenpiteisiin. Sotilastiedustelun kohteena olevan toiminnassa tyypillisesti pyritään välttämään huomion herättämistä, jolloin rikolliseen toimintaan tai siihen liitännäiseen toimintaan osallistuminen ei tapahdu tarkoituksellisesti.

Toimintakentällä, jolla sotilastiedustelu toimii (1. lakiehdotuksen 4 §:n kohdeluettelo), arvioidaan vain harvoin, hallituksen esityksen mukaan noin yksi tapaus vuodessa, tulevan ilmi tilanne, joka saattaisi johtaa 1. lakiehdotuksen 76 §:n tarkoittamaan ilmoitusvelvollisuuden soveltamiseen.

Puolustushallinnossa on arvioitu, että ilmoittamista edellyttäviä tilanteita saattaa kuitenkin syntyä. Poliisihallituksen selvityksen nojalla puolustusministeriö on arvioinut, että käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen taloudelliset vaikutukset olisivat poliisille 2 henkilötyövuotta ja muut kulut 40.000 euroa.

Koska hallituksen esityksessä esitetään uutta lainsäädäntöä, tarkoituksenmukaista olisi seurata tarkasti poliisille luovutetun tiedon perusteella käynnistettäviä rikostorjunnallisten toimenpiteiden ja esitutkinnan kehittymistä ja tarvittaessa korottaa poliisin resursseja kehitystä vastaavalla tavalla.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi