7.11.2018

Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström
Hallitussihteeri Kosti Honkanen

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Puolustusministeriön vastine hallituksen esitystä HE 203/2017 vp koskevista hallintovaliokunnalle toimitetuista asiantuntijalausunnoista ja kommentit puolustusvaliokunnalle annetuista muiden valiokuntien lausunnoista

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 hallintovaliokunnalle toimitetuista asiantuntijalausunnoista ja kommentit puolustusvaliokunnalle annetuista muiden valiokuntien lausunnoista 1

Johdanto 4

Laki sotilastiedustelusta 4

1 Yleistä 4

2 Sotilastiedustelun kohteet (4 §) 4

3 Valtiollinen toimija (9 §) 6

4 Rajavartiolaitoksen asema sotilastiedustelutoiminnassa 6

4.1 Sotilastiedusteluviranomaisen määritelmä (10 §) 6

4.2 Rajavartiolaitoksen virkamies tiedustelumenetelmien käyttäjänä 8

4.3 Rajavartiolaitoksen mahdollisuus kirjata henkilötietoja sotilastiedustelurekisteriin 8

4.4 Yhteenveto 9

5 Yhteistyö muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa (17 §) 9

6 Salaisen tiedonhankinnan yhteensovittaminen (18 §) 10

7 Kansainvälinen yhteistyö (19 §) 11

7.1 Ihmisoikeussopimuksiin liittyvien velvoitteiden soveltaminen 11

7.2 Tietojen luovuttaminen kansainvälisessä yhteistyössä 12

7.3 Vieraan valtion virkamiehen virka- ja vahingonkorvausvastuu 13

7.4 Kansainvälisen yhteistyön valvonta 14

8 Henkilöryhmä tiedustelun kohteena (4 luku. Tiedustelumenetelmät) 15

9 Tiedustelumenetelmien käyttöä koskevan päätöksen ja luvan kesto (4 luku. Tiedustelumenetelmät) 17

10 Teknisestä katselusta päättäminen (27 §) 18

11 Telekuuntelu (32 §) 18

11.1 Henkilö telekuuntelun kohteena 18

12 Teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen (39 §) 19

13 Ulkomailla tapahtuva sotilastiedustelu (62 § ja 65 §:n 3 momentti) 20

13.1 Tiedustelumenetelmien käyttäminen ulkomailla 20

13.2 Sotilastiedusteluviranomaisen virkamiehen paljastuminen ulkomailla 21

13.3 Tietoliikennetiedustelun kohdistuminen ulkomailla olevaan suomalaiseen ja siitä ilmoittaminen 22

14 Tietoliikennetiedustelu 23

14.1 Tietoliikennetiedustelun yleisen, kohdentamattoman ja kaiken kattavan seurannan kielto 23

14.2 Massavalvonta 24

14.3 Euroopan unionin oikeus tietoliikennetiedustelussa 24

14.4 Tietoliikennetiedustelun käytön edellytykset 25

15 Tietolähteen turvaaminen (75 §) 31
16 Rikoksiin liittyvä tieto 33
16.1 Rikosepäilystä ja ennalta estettävistä olevista rikoksista ilmoittaminen ja ilmoituksen siirtäminen 33
16.2 Rangaistusasteikkoon sidottu tiedon luovuttaminen rikoksista (76 ja 77 §) 35
16.3 Poliisin mahdollisuus saada tietoja käynnissä olevaan esitutkintaan 36
17 Taloudelliset vaikutukset poliisille 36
18 Tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittaminen (86 §) 37
19 Korvaukset teleyrityksille (96 §) ja tiedonsiirtäjille (97 §) 38
20 Puolustusministeriön suorittama valvonta (103 §) 39
21 Asetuksenantovaltuus sotilastiedusteluviranomaisen ja keskusrikospoliisin välisestä yhteistyöstä (115 §) 40
Laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain muuttamisesta 40
22 Esitutkinnan järjestäminen Puolustusvoimissa 40
22.1 Sotilastiedusteluviranomaisen määritelmä 40
22.2 Sotilastiedusteluviranomaisen virkamiehen esitutkinnan järjestäminen 41

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 hallintovaliokunta on pyytänyt puolustusministeriöltä vastinetta otsikossa mainittua hallituksen esitystä koskevista asiantuntijalausunnoista sekä harkinnan mukaan kommentteja puolustusvaliokunnalle annetuista muiden valiokuntien lausunnoista. Puolustusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Laki sotilastiedustelusta

1 Yleistä

Eduskunnan oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota siihen, että hallituksen esityksessä ehdotetut tiedustelutoimivaltuudet ovat täsmällisyydeltään ja tarkkarajaisuudeltaan etäällä nykyisten salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöedellytyksistä ja käytön kohdentumisesta.

Puolustusministeriö korostaa, kuten oikeusasiamies on lausunnossaan todennutkin, että tämä johtuu tiedustelutoiminnan luonteesta. On otettava huomioon se, että tiedustelutoimivaltuuksien käyttötarkoitus poikkeaa salaisesta tiedonhankinnasta.

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että EIT:n ratkaisukäytännössä yleisellä tasolla olevat kohdeluettelot täyttävät Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimukset.

EIT on antanut 19.6.2018 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).

Lisäksi eduskunnan oikeusasiamies ja **Poliisihallitus** ovat kiinnittäneet huomiota ehdotettujen uusien toimivaltuuksien suureen määrään.

Puolustusministeriö korostaa, että jokaisen toimivaltuuden tarve on perusteltu sotilastiedustelun näkökulmasta. Kyse ei ole sellaisista toimivaltuuksista, joissa voitaisiin hyödyntää poliisin virka-apua, koska palomuurisääntely ja tarkoituksenmukaisuusperiaate otettava huomioon. Lisäksi toimivaltuuksien käyttäminen edellyttää Puolustusvoimien toiminnan vahvaa tuntemusta.

2 Sotilastiedustelun kohteet (4 §)

Keskusrikospoliisi toteaa lausunnossaan, että lakiehdotuksessa esitetyt sotilastiedustelun kohteet täyttävät jonkin rikoksen tunnusmerkistön. Tästä johtuen päällekkäisen toiminnan todennäköisyys on ilmeinen, etenkin kun sotilastiedustelua voitaisiin suorittaa myös Suomen rajan sisäpuolella, ja kohteena voi olla myös muu kuin valtiollinen toimija.

Myös **Poliisihallitus** toteaa lausunnossaan, että 4 §:ssä luetellut sotilastiedustelun kohteet täyttävät jonkin rikoksen tunnusmerkistön.

Puolustusministeriö tunnistaa huolen päällekkäisestä viranomaistoiminnasta. Puolustusministeriö toteaa kuitenkin, että sotilastiedustelutoiminta on rikosvastuun toteuttamiseen tähtäävien toimien kanssa erilaista; tiedustelutoiminnassa ei käytettäisi esimerkiksi

henkilön henkilökohtaiseen koskemattomuuteen kajoavia keinoja, kuten kiinniottamista, vaan kyse on tiedon hankkimisesta sotilastiedustelun kohteena olevasta toiminnasta ja siitä, miten kohteena olevaan toimintaan osallistuvat tahot toimivat. Edellä tarkoitetut tahot voivat osallistua myös rikolliseen toimintaa, jolloin tämäkin voi itsessään olla tärkeä tieto kohteena olevasta toiminnasta.

Vaikka sotilastiedustelutoimintaa voidaan toteuttaa myös kotimaassa, arvioi puolustusministeriö tämän osuuden olevan vähäinen. Puolustusministeriön hallinnonalan tehtävänä on varautua Suomen ulkopuolelta tulevien uhkien toteutumiseen. Uhkaa liittyvää tietoa voidaan saada kotimaassa, esimerkiksi Suomessa vierailevia vieraan valtion sotatarvikkeiden kehittämiseen osallistuvalta henkilöltä. Esimerkin tapauksessa henkilön ei voida olettaa täyttävän rikostunnusmerkistöä, onhan useimmille valtiolle täysin sallittua kehittää aseteknologiaansa. Saadun tiedon pohjalta Suomi voi varautua paremmin kyseisen aseteknologian mahdollista käyttöä vastaan. Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaisesti sotilastiedustelu voisi kohdistua esimerkiksi yhteiskunnan elintärkeäksi toiminnoksi määriteltyyn sähköverkkoon. Tiedustelutoiminnan kohteena voisi tällöin olla se taho, jolla olisi havaittu olevan kyky vahingoittaa sähköverkon toimivuutta. Rikosvastuuseen saattaminen ei välttämättä tulisi kyseeseen, jos toimija on ulkomailla ja mahdollisesti valtiollisen toimijan ohjauksessa. Hankittujen tietojen pohjalta kansallisesti voitaisiin ryhtyä tarvittaviin toimiin, jotta uhka pystytään konkretisoituessaan torjumaan mahdollisimman vähän haittaa yhteiskunnalle aiheuttaen. Kyse olisi täten valtion johdon toimintakyvyn turvaamisesta, mikä liittyy Puolustusvoimien lakisääteisiin tehtäviin.

Käytännössä voidaan todeta, että kotimaassa tapahtuva tiedustelumenetelmien käyttö tulee kyseeseen ennen kaikkea silloin, kun kohteena olevaan toimintaan liittyvä henkilö on Suomessa ja häneltä voidaan saada tietoa kohteena olevasta toiminnasta, esimerkiksi aseteknologiaa suunnittelevan henkilön kuljettamat tiedot uudesta asejärjestelmästä. Toisaalta tietolähdettä voi olla tarpeenmukaisinta tavata Suomessa, jolloin tietolähteen ja sotilastiedusteluviranomaisen henkilöstön turvallisuus voidaan taata paremmin. Kolmanneksi voidaan todeta, että esimerkiksi peitetoiminnassa saattaa tulla vastaan tilanteita, joissa peitemiehen on tultava osana tehtäväänsä käymään Suomessa, jottei hän paljastu.

Sotilastiedustelun kohteena olevassa toiminnassa rikosvastuun toteuttamisen johdosta ei välttämättä päästäisi uhkan toteutumisen kannalta parempaan lopputulokseen. Toisaalta rikosvastuun toteuttaminen ei välttämättä ole edes mahdollista. Kohteena olevan toiminnan taustalla on sotilastiedustelun tapauksessa usein valtiollinen toimija ja sen antamat resurssit pitkäkestoiseen ja määrätietoiseen toimintaan. Näin ollen yksittäisten henkilöiden saattaminen vastuuseen mahdollisesta rikoksesta ei poista uhkaa, sillä henkilön tilalle voidaan aina osoittaa uusia henkilöitä. Lisäksi yksittäisten henkilöiden saaminen Suomeen vastaamaan rikoksestaan voisi olla erittäin haasteellista tai käytännössä mahdotonta. Siltä varalta kyseeseen tulee rikosvastuuseen saattaminen, on ehdotuksen 76 ja 77 §:n sääntely tietojen luovuttamisesta rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi otettava huomioon.

Puolustusministeriö korostaa käsiteltävänä olevan kysymyksen osalta kansallisen turvallisuuden suojaamiseen osallistuvien tahojen yhteistyötä. Kansallisen turvallisuuden suojaamiseen osallistuvat suoraan ja välillisesti osallistuvat tahot ovat moninaisia. Tehokkaan sotilastiedustelun tuottaman tiedon pohjalta päätöksentekijät voivat riittävän varhaisessa vaiheessa ohjata resursseja parhaalla mahdollisella tavalla niin, että uhkaan on voitu varautua ja se on voitu jo torjua ennen sen konkretisoitumista.

3 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 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 nopeasti. Valtio-organisaation voidaan olettaa toimivan aina suunnitelmallisesti jonkin tietyn tavoitteen toteuttamiseksi. Tavoitteet eivät myöskään muutu nopeasti, 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.

4 Rajavartiolaitoksen asema sotilastiedustelutoiminnassa

4.1 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 alajaksossa 20.1 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.

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

4.2 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.

4.3 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 sotilastiedustelua koskevan lakiehdotuksen 17 §:n nojalla.

4.4 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).

5 Yhteistyö muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa (17 §)

Viestintävirasto katsoo lausunnossaan, että viraston tehtävien hoitamisen kannalta on välttämätöntä, että sotilastiedusteluviranomaisella on salassapitosäännösten estämättä mahdollisuus luovuttaa tietoliikennetiedustelun avulla hankittu tieto haitallisesta tietokoneohjelmasta tai käskystä toimivaltaiselle viranomaiselle, kun tiedon luovuttaminen on tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tai tiedon saajan etujen turvaamiseksi.

Liikenne- ja viestintävaliokunta kiinnittää 17 §:n tietojen luovuttamista koskevaan säännökseen, jossa luovuttamisen edellytykseksi on asetettu välttämättömyys mm. kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Ottaen huomioon Kyberturvallisuuskeskuksen tehtävien merkityksen yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden kannalta, liikenne- ja viestintävaliokunta ehdottaa puolustusvaliokunnalle, että Kyberturvallisuuskeskus voi saada myös mainitun 17 §:n perusteella tietoja, jos se on tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, välttämättömyyden sijasta. Tämä antaisi tietojen luovuttamisesta päättävälle tiedusteluviranomaiselle enemmän liikkumavaraa tietojen luovuttamisessa. Valiokunta kiinnittää huomiota tiedonsaajan korkean tietoturvan tason tarpeeseen.

Puolustusministeriö yhtyy liikenne- ja viestintävaliokunnan sekä Viestintäviraston näkemyksiin. Puolustusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota, että 17 §:n 2 momentissa on asetettu korkeampi kynnys tietojen luovuttamiselle kuin 71 §:ssä. Ensin mainitussa säännösehdotuksessa kynnys olisi ”välttämätön”, kun taas viimeksi mainitussa ”tarpeen”. Voidaan perustellusti kysyä, onko ”välttämättömyys” liian korkea kynnys tässä yhteydessä ja tulisiko molempien säännösehdotusten kynnykset olla yhdenmukaiset.

Ensin mainitussa yleisessä luovuttamista koskevassa säännöksessä oleva välttämättömyys-vaatimus voi olla omiaan vaikeuttamaan ja supistamaan tiedusteluviranomaisen raportointitoimintaa ja yleisemminkin tiedon jakamista. Esimerkiksi tietoturvapoikkeamat ja tietojärjestelmien haavoittuvuudet voivat tulla esiin myös muilla keinoin kuin

tietoliikennetiedustelulla, näistä tiedon luovuttaminen esimerkiksi Viestintävirastolle olisi korkeamman kynnyksen takana.

6 Salaisen tiedonhankinnan yhteensovittaminen (18 §)

Poliisihallitus ja keskusrikospoliisi toteavat lausunnoissaan, että 18 §:stä pitäisi poistaa 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 pitkä kestoista ja toiminta pyritään salaamaan mahdollisimman pitkälle. Näin ollen esimerkiksi rikolliseen toimintaan osallistumista pyritään välttämään.

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 tilanteissa 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.

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.

7 Kansainvälinen yhteistyö (19 §)

7.1 Ihmisoikeussopimuksiin liittyvien velvoitteiden soveltaminen

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta katsoo lausunnossaan, että asiaa koskevan pykälän kirjaus on muodoltaan hyvin yleisluonteinen, ja valiokunta toteaa kirjausten perusteella olevan mahdotonta arvioida, miten ihmisoikeussopimuksiin liittyviä velvoitteita tullaan soveltamaan tiedustelutoiminnan kansainvälisen yhteistyön yhteydessä. Valiokunta pitää tärkeänä selventää ao. pykälän perusteluissa, että lauseke kieltää yhteistoiminnan tai tietojen luovuttamisen, jos on perusteltua aihetta epäillä, että ketään henkilöä tämän yhteistyön tai tietojen luovuttamisen vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, vaino, mielivaltainen vapaudenriisto tai epäoikeudenmukainen oikeudenkäynti.

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustuslain 22 §:ssä säädetään, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Puolustusministeriö toteaa, että käsiteltävänä olevassa esityksessä tarkoitettu tietojen luovuttaminen koskisi muuta kuin henkilötietoa, josta säädettäisiin erikseen eduskunnassa käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annettavassa laissa (HE 13/2018 vp). Mainitun esityksen 1. lakiehdotuksen 32 §:ssä esitetään säädettäväksi tarkoista edellytyksistä, milloin henkilötietojen luovuttaminen on mahdollista toiselle valtiolle tai kansainväliselle järjestölle. Näitä edellytyksiä olisivat esimerkiksi välttämättömyys ja vastaanottajavaltion ihmisoikeustilanteen huomioiminen.

On myös huomattava, ettei sotilastiedustelutoiminnassa keskiössä ole välttämättä yksittäiset henkilöt, vaan kansainvälinen yhteistyön keskiössä ovat muun muassa valtioiden ja sotilaallisten toimijoiden suunnitelmat, taktinen ja operatiivinen toiminta sekä niiden käyttämät ja kehitteillä olevat sotilaalliset resurssit.

Tietojen luovuttamisessa ja osallistumisessa yhteiseen tiedusteluoperaatioon vieraan valtion kanssa olisi aina oltava Suomen etujen mukaista. Tällä tarkoitettaisiin kaikkia sellaisia seikkoja, jotka saattaisivat huonontaa Suomen kansallista etua. Suomen edun mukaista ei olisi luovuttaa vieraan valtion tiedusteluviranomaiselle esimerkiksi tietoja suomalaisten yritysten yrityssalaisuuksista tai muita tietoja, jotka esimerkiksi heikentäisivät Suomen alueella oleskelevien perus- ja ihmisoikeuksia.

Kansainvälisen yhteistyön sisältäessä ulko- ja turvallisuuspoliittisia herkkyyksiä, asia olisi käsiteltävä tiedustelutoiminnan yhteensovittamisprosessissa (14 §).

Koska sotilastiedustelua koskevassa lakiehdotuksessa ei säädettäisi henkilötietojen luovutuksesta, puolustusministeriö ei pidä tarpeellisena lisätä säännökseen velvoitetta ihmisoikeuksien kunnioittamisesta.

Puolustusministeriö ei pidä välttämättömänä ulkoasiainvaliokunnan esittämää lisäystä perusteluihin huomioon otettavista seikoista, muttei myöskään vastusta sitä, jos sitä pidetään tarpeellisena.

7.2 Tietojen luovuttaminen kansainvälisessä yhteistyössä

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.

Puolustusministeriö toteaa, että huomiot koskien tiedonluovutuksen mahdollisia vahinkoseurauksia on perusteltuja.

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 esitettyjen 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 kolmanneksi 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 esityksen 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 sotilastiedustelutoimintaa kohdistuisi kokonaisuudessaan tiedusteluvaltuutetun, eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin suorittama valvonta sekä henkilötietojen osalta edellä mainittujen lisäksi tietosuojavaltuutetun suorittama valvonta.

7.3 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 suomalaiselleviranomaiselle perustuslain 124 §:n mukaan. Lisäksi 124 §:n perusteella olisi säädettävä virka- ja vahingonkorvausvastuusta.

Puolustusministeriö toteaa, että 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 sotilastiedustelulainsäädäntö 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.

7.4 Kansainvälisen yhteistyön valvonta

Ulkoasiainvaliokunta esittää lausunnossaan, että kansainvälinen yhteistyö pitäisi säätää tiedustelumenetelmäksi, jotta tiedusteluvaltuutettu pystyisi valvomaan toimintaa ja puuttumaan kansainväliseen tietojen vaihtoon, mikäli se ei ole lainmukaista.

Puolustusministeriö katsoo, että hallituksen esityksessä tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavaksi laiksi (HE 199/2017 vp.) on jo otettu huomioon myös kansainvälisen yhteistyön valvonta. Kyseisen hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 7 §:n 2 kohdassa esitetään, että tiedusteluvaltuutetun tehtävään olisi valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa. Puolustusministeriö katsoo, että tiedustelutoiminnan käsite kattaa koko tiedustelutoiminnan ala, myös kansainvälisen yhteistyön.

Kansainvälistä yhteistyötä ei luontevasti voi määritellä tiedustelumenetelmäksi. Tiedustelumenetelmissä on kyse viranomaisen muilta salaa tekemästä tiettyyn kohteeseen suunnatusta tiedon hankinnasta. Kansainvälisessä yhteistyössä voi olla kyse viranomaisen jo hankkiman tiedon saattamisesta taholle, jolla on tarve saada kyseinen tieto.

Kansainväliseen yhteistyöhön liittyy keskeisesti osapuolien välinen luottamus, jota on saatettu rakentaa pitkänkin aikaa. Yhteistyö saattaa sisältää ulko- ja turvallisuuspoliittisesti herkkiä piirteitä osapuolien välillä. Tästä syystä kansainvälisen yhteistyön keskeyttäminen ei olisi luontevaa, kuten yksittäisen toimivaltuuden kohdalla on mahdollista, vaan tiedusteluvaltuutetun tulisi ohjeistuksella sekä lainsäädännön ja kehittämisehdotusten kautta saattaa sotilastiedustelutoiminnan käytänteet kansainvälisessä toiminnassa asianmukaisiksi, jos tilanne olisi sellainen. Vastaavasti tämä tarkoittaa sitä, että sotilastiedusteluviranomaisen osana puolustushallinto olisi saatettava tiedusteluvaltuutetun huomiot käytäntöön.

8 Henkilöryhmä tiedustelun kohteena (4 luku. Tiedustelumenetelmät)

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 käytännössä mahdollisuus kohdistaa tiedustelumenetelmä ryhmään henkilön sijasta liittyy vain tiettyihin tiedustelumenetelmiin, eli suunnitelmalliseen tarkkailuun, peiteltyyn tiedonhankintaan, tekniseen kuunteluun, tekniseen katseluun ja peitetoimintaan. Kyseiset menetelmät ovat tyypillisesti sellaisia, että tiedonhankinnan kohteena ei ole yksilö vaan ryhmä henkilöitä taikka paikka, jossa kyseinen ryhmä oleskelee. Mahdollisuutta kohdistaa tiedonhankintaa ryhmään ei siten ole kaavailtu liitettäväksi esimerkiksi televalvontaan tai telekuunteluun.

Hallituksen esityksessä tarvetta kohdistaa tiedonhankintaa ryhmään yksilön sijasta perustellaan sillä, että tiedustelussa käytettävien toimivaltuuksien käytön tarkoituksena voi olla esimerkiksi tiedonhankinta henkilöryhmän organisaatiosta, ryhmään kuuluvista henkilöistä ja henkilöryhmän aktiivisuudesta tietyillä alueilla sekä ryhmän toiminnan eri muodoista.

Tiedustelussa kohdehenkilölle tehtävällä ilmoituksella ei tosiasiassa ole yhtä keskeistä merkitystä keinon käytön jälkikäteiskontrollissa kuin sillä on perinteisten salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen järjestelmässä. Nykyisestä sääntelystä poiketen henkilöllä olisi mahdollisuus tehdä tiedustelumenetelmän käytön lainmukaisuutta koskeva tutkimispyyntö tiedusteluvaltuutetulle siihen katsomatta, onko hän tullut tietoiseksi itseensä kohdistuneesta tiedustelusta ilmoituksen johdosta. Tätä vasten on syytä huomata, että useat nyt puheena olevista menetelmistä (suunnitelmallinen

tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, peitetoiminta) ovat sellaisia, että niistä ei nykyisinkään ole velvollisuutta ilmoittaa kohdehenkilölle, jos asiassa ei ole aloitettu esitutkintaa (PolL 5 luvun 58 §:n 5 mom), mutta vastaavaa tutkimispyyntöä ei ole mahdollista tehdä.

Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 21 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa käydään läpi henkilöryhmän tunnusmerkistöä. Perustelujen mukaan henkilöryhmän tulisi kuulua 1) vähintään 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 vielä, 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 sinänsä olisi henkilöryhmään liittyviä poikkeuksia.

Säännöksessä tiedonhankinnan kohteena olevalla henkilöllä tarkoitetaan henkilöä, johon tiedustelumenetelmän käyttö on kohdistunut. Näin ollen ilmoitus olisi tehtävä kaikille henkilöryhmään kuuluville, sillä he ovat olleet tiedustelumenetelmän käytön kohteina. Lisäksi ilmoituksen tekemistä täydentäisi jokaisella, joka kokee tai epäilee tulleensa tiedustelumenetelmän käytön kohteeksi, mahdollisuus pyytää tiedusteluvaltuutettua tutkimaan asiansa ja ryhtymään tarpeellisiin toimiin asian suhteen.

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.

9 Tiedustelumenetelmien käyttöä koskevan päätöksen ja luvan kesto (4 luku. Tiedustelumenetelmät)

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

Puolustusministeriö toteaa, että laissa ehdotetaan säädettäväksi kuuden kuukauden lupa-ajasta, joka 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, ei 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.

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.

10 Teknisestä katselusta päättäminen (27 §)

Eduskunnan oikeusasiamies esittää 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 eduskunnan oikeusasiamiehen 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.

---

11 Telekuuntelu (32 §)

11.1 Henkilö telekuuntelun kohteena

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 esitetty 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.

12 Teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen (39 §)

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

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää lausunnossaan huomiota lisäksi siihen, 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.

13 Ulkomailla tapahtuva sotilastiedustelu (62 § ja 65 §:n 3 momentti)

13.1 Tiedustelumenetelmien käyttäminen ulkomailla

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 virkamiestä 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.

13.2 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 virkaoikeudellisista 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").

Jos epäiltynä olisi Suomen edustustoon akkreditoitu henkilö, pyrittäisiin virkamies todennäköisesti kotiuttamaan jo ennen kuin hänet on julistettu ei-toivotuksi. Lähettäjävaltio vetoaisi immuniteettiin ja kotiuttaisi henkilön, eikä rikosprosessia lähettäjävaltiossa voisi käynnistää.

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.

13.3 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 tai epäilee joutuneensa tiedustelumenetelmien käytön kohteeksi, voi aina tehdä pyynnön tiedusteluvaltuutetulle, että hän ryhtyisi tarvittaviin toimenpiteisiin.

14 Tietoliikennetiedustelu

14.1 Tietoliikennetiedustelun yleisen, kohdentamattoman ja kaiken kattavan seurannan kielto

Professori Olli Mäenpää toteaa lausunnossaan, että laissa olisi syytä säätää tietoliikenteen yleisen, kohdentamattoman ja kaiken kattavan seurannan kiellosta tiedustelutoiminnassa nimenomaisesti sotilastiedustelu- ja siviilitiedustelulaeissa siltä osin kuin niissä säädetään tiedonhankinnasta tietoliikenteestä. Tämä loisi osaltaan takeita niiden sääntelyn sopusoinnulle EU-oikeuden (samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen) kanssa.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan esitetty kanta on huomioitu jo perustuslain 10 §:n muutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 198/2017 vp.). Sen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että: ”[Perustuslain] Säännöksessä mainittavasta ja perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiinkin kuuluvasta välttämättömyysvaatimuksesta ja vaatimuksesta rajoituksen sopusoinnusta kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa samoin kuin EU-oikeudesta seuraa vaatimuksia muun muassa toimivaltuuksien yksilöimiselle. Ehdotettu sääntely ei siten mahdollistaisi yleisestä, kohdentamattomasta ja kaikenkattavasta tietoliikenteen seurannasta säätämistä."

EIT antoi 13.9.2018 ratkaisussa tapauksessa Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta. Ratkaisussa todetaan, että käytännössä tiedusteluviranomaisen ei ole mahdollista eikä omankaan toiminnan kannalta tarkoituksenmukaista pyrkiä kaiken kattavaan tietoliikenteen seuraamiseen (kohta 337). Lisäksi EIT katsoi ratkaisussaan, että tarkoin valitut liityntäpisteet viestintäverkkoon ehkäisevät sitä, että mahdollisimman vähän maan sisäisestä tietoliikenteestä joutuu tietoliikennetiedustelujärjestelmän piiriin (kohta 337).

Puolustusministeriö pitää perustuslaista tulevaa rajausta riittävänä eikä katso tarkoituksenmukaiseksi säätää nimenomaisesta tietoliikenteen yleisen, kohdentamattoman ja kaiken kattavan seurannan kiellosta tiedustelutoiminnassa laissa sotilastiedustelusta. Lisäksi nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa esitetään säädettäväksi useita säännöksiä, joidenka perusteella tietoliikennetiedustelun olisi oltava

kohdennettua niin fyysisesti kuin hakuehdoin sekä ajallisesti eikä tietoliikennetiedustelu voisi näin kohdistua kaikkeen Suomen rajan ylittävään tietoliikenteeseen.

14.2 Massavalvonta

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta toteaa lausunnossaan tietoliikennetiedustelun osalta, että valiokunnan saaman selvityksen mukaan ratkaisua, jossa tiedusteluviranomaiset pääsevät hakuehtojen määrittelyn kautta yleisesti käsiksi viestivirtaan, käytetään englanniksi vakiintunutta termiä mass surveillance ja ruotsiksi termiä massövervakning.

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta toteaa yllä sanotun valossa olevan semanttinen kysymys, puhutaanko hallituksen esityksen mukaisesti kohdennetusta valvonnasta vai julkisessa keskustelussa esillä olleesta massavalvonnasta.

Puolustusministeriön käsityksen mukaan massavalvonnassa on kuitenkin kyse suureen osaan valtion alueella oleskelevien ihmisten valvonnasta ja heidän tietojensa tallentamisesta tai tietyn väestöryhmän valvonnasta kaikin mahdollisin käytettävissä olevin keinoin.

Tietoliikennetiedustelun mallissa on pyritty siihen, että tietoliikennetiedustelu puuttuisi mahdollisimman vähäisissä määrin Suomen alueella olevien henkilöiden viestiliikenteen suojaa. Muiden tiedustelumenetelmien kohdalta todettakoon, että niiden käyttöä koskevissa päätöksissä ja luvissa on aina yksilöitävä henkilö tai henkilöryhmä, mikä osaltaan estää massavalvonnan mahdollisuuden.

Puolustusministeriön käsityksen mukaan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä esitetty tietoliikennetiedustelun mallista käytetään englanniksi termiä bulk interception.

Puolustusministeriö toteaa, että käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen tietoliikennetiedustelun malli täyttää esimerkiksi EIT:n ratkaisussaan Centrum för Rättvisa v. Ruotsi esittämät vaatimukset.

Puolustusministeriö yhtyy ulkoasiainvaliokunnan lausunnossa esittämään toteamukseen, että kyse on semanttisesta kysymyksestä. Lisäksi puolustusministeriö pitää hyvänä, että viestiliikennetiedusteluun liittyvistä huolista käydään keskustelua yhteiskunnan kaikilla osa-alueilla ja ihmisoikeuskysymyksiin kiinnitetään erityistä huomiota toiminnan alettua ja sen aikana.

14.3 Euroopan unionin oikeus tietoliikennetiedustelussa

Liikenne- ja viestintävaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota Euroopan unionin tuomioistuimen *Tele2 ja Watson* asiassa antamaan ratkaisuun.

Puolustusministeriö katsoo, että *Tele2 ja Watson* – ratkaisun asettamat rajoitukset (*Tele2 ja Watson* kohdat 120-125) on otettu huomioon käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä, ja muutkin tapauksessa esitetyt huomiot on otettu huomioon käsiteltävänä olevaa hallituksen esityksessä ja tiedustelun valvonnasta annetussa hallituksen esityksessä (HE 199/2017 vp.) kokonaisuutena.

Tele 2 ja Watson - tapauksessa on kyse teleoperaattoreille asetetusta velvoitteesta säilyttää kaikkien sähköisten palveluidensa käyttäjien tietoja ja kansallisten viranomaisten

pääsystä näihin tietoihin. Tilanteessa on siis kyse siitä, että yksityinen toimija säilyttää ja toimittaa palveluidensa käyttäjien tietoja tiedusteluviranomaiselle, ja joissain valtioissa tämä tapahtuu ilman tuomioistuimen ennakollista lupaharkintaa.

Puolustusministeriö korostaa, että tietoliikennetiedustelu ei aseta velvollisuutta yksityisille sähköisten palveluiden tarjoajille säilyttää asiakkaidensa tietoja. Tietoliikennetiedustelu ei kohdistu tietoihin, joita sähköisen palvelun tarjoajalla on omissa järjestelmissään, vaan tietoliikennetiedustelu kohdistuu vaiheeseen ennen kuin tietoliikenne on sähköisen palvelun tarjoajan järjestelmässä.

Lausunnossa viitattu tapaus *Tele2 ja Watson* tulee kyseeseen tilanteissa, joissa tietoja hankitaan 100 §:n tapauksissa. Kyseisten tietojen hankkiminen edellyttää 33 §:ssä tarkoitetun tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta –toimivaltuuden käyttöä, joka edellyttää tuomioistuimen lupaa esitetyn 34 §:n mukaisesti. Luvan edellytykset vastaavat telekuuntelulta edellytettyä. Edellytyksenä on, että tuomioistuimelle perustellaan seikkaperäisesti, miksi tietyt tiedot olisi perustellusti erittäin tärkeää saada ja mihin henkilöön liittyvät tiedot olisi saatava. Perustellusti-edellytyksen voidaan katsoa täyttävän objektiivisuuden vaatimuksen.

Puolustusministeriö katsoo, ettei ratkaisussa ole kyse tietoliikennetiedustelusta. Tietoliikennetiedustelun osalta ole tarpeen muuttaa käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä esitettyä.

14.4 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. 6.2018 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 tieduste-

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

lutehtävän 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 kansainvälisiin 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.

15 Tietolähteen turvaaminen (75 §)

Keskusrikospoliisi toteaa lausunnossaan, johon **Poliisihallitus** viittaa, että 75 §:n 1-3 momentissa säädettävä tietolähteen turvaamisen käytön kynnys on matalampi kuin mitä todistajansuojeluohjelmasta annetun lain (88/2015) 6 §:ssä säädetään. Viimeksi mainitussa kynnys turvaamistoimenpiteille on ”välttämätön”, kun nyt käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa kynnys olisi ”tarpeen”. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan ratkaisua voidaan pitää erikoisena, kun otetaan huomioon, että todistajansuojelu on viimesijainen keino ja sen piiriin otetaan vain hyvin vakavan uhan kohteena olevia henkilöitä.

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.

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.

Puolustusministeriö toteaa, että tietolähteen suojaaminen ei ole tiedustelumenetelmä, josta 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 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 vaarantuisivat, tietolähteen toimittamat tiedot olisivat kriittisiä, ja niihin sisältyisi 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.

16 Rikoksiin liittyvä tieto

16.1 Rikosepäilystä ja ennalta estettävistä olevista rikoksista ilmoittaminen ja ilmoituksen siirtäminen

Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, että ilmoitusvelvollisuudesta ja –oikeudesta on säädetty sekä rikoksen selvittämiseksi, että ennalta estämiseksi. Lisäksi Keskusrikospoliisi pitää 76 §:n 3 momentissa ja 77 §:n 3 momentissa säädettäväksi esitettyä intressipunnintaa aiheellisena, koska etukäteen voi olla vaikea tietää, mitkä asiat ovat yleisen edun, kuten poliisitoiminnan, kannalta erityisen merkittäviä.

Keskusrikospoliisi ja **Helsingin poliisilaitos** vertaavat lausunnoissaan pääesikunnan päällikölle esitettyä mahdollisuutta lykätä rikoksiin liittyvän tiedon ilmoittamista edelleen poliisille poliisilain 5 luvun 58 §:ään (salaisen tiedonhankintakeinon käytöstä ilmoittaminen) ja pakkokeinolain 10 luvun 60 §:ään (salaisen pakkokeinon käytöstä ilmoittaminen), joiden osalta päätöksen tekee kuitenkin tuomioistuin. Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, jos päädytään hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa esitettyyn järjestelyyn, että pääesikunnan päälliköllä on riittävät tiedot intressipunninnan suorittamiseksi. Tämä voitaisiin varmistaa hyvän yhteistyön kautta.

Poliisihallitus viittaa lausunnossaan lakivaliokunnalle siviilitiedustelulainsäädännöstä (HE 202/2017 vp.) antamaansa lausunnon kohtaan 5.2. Kyseisessä kohdassa poliisihallitus esittää, että rikokseen liittyvän tiedon siirtäminen tuli olla mahdollista vain, jos ilmoittamisesta aiheutuisi vakavaa vahinkoa Suomen diplomaattisille suhteille tai muille elintärkeille eduille.

Helsingin poliisilaitos toteaa lausunnossaan, että vuoden mittaisen lykkäyspäätöksen määräaikaa itsessäänkin on pidettävä melko pitkänä ottaen huomioon, että kyseessä ovat vakavat rikokset ja niiden selvittämisintressi on suuri niin yleisen kuin yksityisen edun kannalta. Sotilastiedusteluviranomaisen tiedustelussa esiin tulleet rikoksentekijät ovat todennäköisesti suunnitelleet rikoksensa ja vuoden viive ilmoittamisessa tekee käytännössä ilmoittamisen merkityksettömäksi sen vuoksi, että tässä ajassa todistusaineisto on ehditty hävittää, epäillyt ovat poistuneet maasta, todistajien muistikuvat ovat heikentyneet eikä esim. telepakkokeinoilla ole enää mahdollisuutta saada tietoja teletoimintayritysten tiedon säilytysaikaan koskevien säännösten vuoksi (laki sähköisen viestinnän palveluista 157 §).

Helsingin poliisilaitos kiinnittää huomiota lakiehdotuksen 77 §:n 3 momenttiin, jossa on säädetty huomioon otettavista asioista harkittaessa tiedon luovuttamista toimivaltaiselle viranomaiselle rikoksen estämiseksi. Momentissa mainitaan kriteerinä kuitenkin rikoksen *selvittämisen* (kursivointi tässä) tärkeys, kun siinä pitäisi ilmeisesti olla rikoksen *estämisen t*ärkeys samaan tapaan kuin vastaavassa lainkohdassa on asia.

Puolustusministeriö korostaa, että viranomaisten välinen yhteistyö on tärkeää. Poliisi on merkittävässä asemassa tilanteissa, joissa sotilastiedustelun tarpeet ja rikosvastuun toteuttaminen kohtaavat. Lakiehdotus ei sisällä säännöksiä esimerkiksi voimankäyttötoimivaltuuksista tai henkilön kiinniottamisesta.

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 nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen 76 ja 77 §:ssä ole kyse tiedustelumenetelmän käytön kohteena

olevalle henkilölle ilmoittamisesta. Nyt käsiteltävänä olevassa 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.

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. Ulkoinen riippumaton laillisuusvalvontaviranomainen valvoisi näin ollen reaaliaikaisesti sitä, että lykkäämiselle on lain edellyttämät perusteet. Valvonta kattaisi sen, että lykkäys on välttämätön, ja että se on välttämätön nimenomaan kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi tai hengen tai terveyden suojaamiseksi.

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 katsoo Helsingin poliisilaitoksen esittämän huomion mahdollisesta kirjoitusvirheestä asianmukaiseksi, ja viitatussa lainkohdassa sanan *selvittäminen* tilalla pitäisi olla sana *estämisen*.

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

Puolustusministeriö esittää harkittavaksi edellä todetusta johtuen, että 77 §:n 3 momenttia muutettaisiin seuraavasti:

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 *estämisen* merkitys yleisen ja yksityisen edun kannalta.

16.2 Rangaistusasteikkoon sidottu tiedon luovuttaminen rikoksista (76 ja 77 §)

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.

Puolustusministeriö toteaa, 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 ja oikeusjärjestyksen kannalta hyväksyttävänä.

Käsiteltävänä olevissa säännöksissä 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 esitetään säännöstä, jonka 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.

16.3 Poliisin mahdollisuus saada tietoja käynnissä olevaan esitutkintaan

Helsingin poliisilaitos esittää lausunnossaan kysymyksen, soveltuuko rikostiedonluovuttamista koskevat säännökset myös tilanteisiin, joissa esitutkintaviranomainen itse havaitsee rikosepäilyn, aloittaa esitutkinnan, minkä jälkeen se tiedustelee sotilastiedusteluviranomaiselta asiaan liittyvää mahdollista lisätietoa. Tiedustelun sotilastiedusteluviranomaiselle tehdessään esitutkintaan jo suorittava poliisi kykenee yksilöimään rikosepäilyn keskeiset faktat kohtuullisen tarkasti teon, ajan, paikan, epäillyn / epäiltyjen ja mahdollisen asianomistajan osalta. Tällöin itse asia on jo tullut esitutkintaviranomaisen tietoon sen oman toiminnan tuloksena ennen kuin tietopyyntö tehdään. Estettävissä olevan rikoksen osalta voidaan tehdä sama kysymyksenasettelu.

Puolustusministeriö toteaa, että Helsingin poliisilaitoksen mainitsemalle tietopyynnön tekemiselle ei ole estettä. Sotilastiedusteluviranomainen arvioi tapauskohtaisesti onko kyseessä sellainen tieto, joka sotilastiedustelua koskevan sääntelyn mukaan voidaan luovuttaa. Arviointi tehtäisiin joka tapauksessa jo oma-aloitteisesti.

17 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 140 000 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.

18 Tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittaminen (86 §)

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää huomiota lausunnossaan siihen, ettei tiedustelumenetelmän käytöstä ole ilmoitettava, jos saadut tiedot on hävitetty laissa mainituilla perusteilla. Epäselväksi jää, miksi ilmoittamista ei tässä tapauksessa olisi tehtävä ja miten ne yleiset periaatteet, joilla yleisesti ilmoittamisvelvollisuutta perustellaan, eivät olisi relevantteja tässä tilanteessa.

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. Lakiesityksessä ehdotettu velvollisuus ilmoittaa tietoliikennetiedustelusta olisi laajempi kuin Suomen lähimmissä vertailumaissa.

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 ja viimeisimpänä *Centrum för Rättvisa v. Ruotsi* kohta 172).

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).

Tietoliikennetiedustelussa kohdetta ei yleensä yksilöidä samalla tarkkuudella kuin esimerkiksi telekuuntelussa. Tämä vaikuttaa mahdollisuuteen ilmoittaa tietoliikennetiedustelusta, minkä myös EIT on todennut ratkaisussaan Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta (kohta 317).

Sivullisen yksityiselämän suojaan puuttumista voidaan katso selvästi lieventävän se, että heitä koskevan tieto on hävitettävä ja sitä ei saada käyttää millään tavalla, lukuun ottamatta 85 § (tiedustelutehtävään liittymättömän tiedon käyttäminen). Hävittämisvelvollisuuden voidaan katso sisältävän myös tiedonkäyttökiellon, jolloin eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossaan viittaaman 83 §:n tarkoittamia tietoja ei voida hyödyntää missään suhteessa sotilastiedustelutoiminnassa.

Lakiehdotuksen 83 §:n tapaukset edellyttävät viestintään puuttumista. Esitetyn 1 momentin 1 kohdan tilanteiden tarkoittama viestintä pystytään poistamaan valtaosin viestin sisältöön kohdistuvan automaattisen jatkokäsittelyn yhteydessä tunnistamalla välitystiedoista vastaanottajan ja lähettäjän sijainti. Poistamisen jälkeen viestistä ei jää hyödynnettävää tietoa eikä sotilastiedusteluviranomaisen virkamies pystyisi perehtymään viestiin. Puolustusministeriön käsityksen mukaan kyseessä ei ole niin merkittävä yksityisyyden suoja loukkaus, josta olisi tarkoituksen mukaista ilmoittaa.

Toisaalta tietyissä tilanteissa edellä tarkoitettuja viestejä voi päätyä myös manuaaliseen jatkokäsittelyyn, jolloin sotilastiedusteluviranomaisen olisi heti asian luonteen käytyä ilmi poistettava sivullinen viestintä eikä saatuja tietoja voitaisi käyttää tiedustelutehtävän suorittamisessa. Koska hetihävittämisvelvollisuus sisältää myös hyödyntämiskiellon, voidaan yksityisyyden suojan loukkaus katsoa vähäiseksi.

Lakiehdotuksen 83 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan tietoliikennetiedustelussa olisi hetihävitettävä tieto, jonka lähettäjää, vastaanottajaa tai tallettajaa koskisi 79 §:n 1 momentissa luetellut tahot, kuten papit ja lääkärit. Näissä tilanteissa tietoliikennetiedustelun osalta on huomioitava, että tilanne tulisi kyseeseen, jos viestinnän toinen osapuoli olisi Suomen rajan ulkopuolella. Sen selvittäminen, onko toinen viestinnän osapuoli 79 §:n 1 momentissa tarkoitettu henkilö, voi vaatia selvitystyötä ja viestintään perehtymistä. Lisäksi se, mitkä tiedot viestinnästä olisivat 83 §:n 1 momentin ulkopuolella, vaatii selvitystyötä. Kuten edellä on todettu, tältäkin osin tietoja koskee hetihävittämisvelvollisuus, mikä sisältäisi myös hyödyntämiskiellon. Tietojen mahdollisimman välitöntä hävittämistä on pidetty parhaana keinona suojata oikeuksia.

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 tutkintapyynnön. Tutkintapyynnön esittäjää ei ole rajattu.

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

19 Korvaukset teleyrityksille (96 §) ja tiedonsiirtäjille (97 §)

Liikenne- ja viestintävaliokunta ei lähtökohtaisesti pidä hyvänä, että teleyrityksille säädetään sellaisia uusia viranomaisten avustamista koskevia tehtäviä, joista aiheutuvia kustannuksia ei pystytä etukäteen arvioimaan. Lähtökohtaisesti valiokunta näkee, että kyse on tiedusteluviranomaisten toiminnasta aiheutuvista kustannuksista, joista huolehtiminen tulisi myös tapahtua viranomaisten toimesta. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että kustannusten tasoa seurataan tiiviisti ja ryhdytään viipymättä toimenpiteisiin korvaussääntelyn muuttamiseksi, jos kustannukset nousevat merkittävästi nykyisestä.

Valiokunta pitää hyvänä, että esityksen mukaan tiedonsiirtäjällä on oikeus saada valtion varoista korvaus viranomaisen avustamisesta aiheutuneista välittömistä kustannuksista.

Puolustusministeriö toteaa, että 96 §:ssä esitetään säädettäväksi teleyrityksille suoritettavista korvauksista. Korvauskäytäntö vastaisi sitä, mitä nykyisin on poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolakien osalta säädetty. Korvauskäytäntö on säädetty 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 sotilastiedustelulle esitetään uusia toimivaltuuksia ja voidaan arvioida, että osaan rikosperusteisesta toiminnasta saataisiin tietoa jo aikaisemmassa vaiheessa ja toiminta ei välttämättä koskaan etenisi tilanteeseen, jossa rikosperusteisia toimivaltuuksia tarvittaisiin.

Maanpuolustuksen alalla osa teleyritysten yhteistyötä edellyttävistä saman tyyppisistä toimivaltuuksista siirtyisi myös poliisilta Puolustusvoimien käyttöön.

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 yhtyy liikenne- ja viestintävaliokunnan näkemykseen siitä, että uuden lainsääsäädännön teleyrityksille asettamia velvoitteita ja korvauskäytäntöä seurataan tarkasti lain tultua voimaan.

20 Puolustusministeriön suorittama valvonta (103 §)

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää huomiota 103 §:ään. Oikeusasiamiehen mielestä epäselväksi jää, miksi ministeriön tiedonsaanti on rajoitettu vain yhteiskunnallisesti, taloudellisesti tai vakavuudeltaan merkittäviin asioihin, kun ministeriö kuitenkin 1 momentin perusteella valvoo sotilastiedustelutoimintaa.

Puolustusministeriö toteaa, että 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. Pykäläehdotuksen 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.

21 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 edellä viitatun 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.

Laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain muuttamisesta

22 Esitutkinnan järjestäminen Puolustusvoimissa

22.1 Sotilastiedusteluviranomaisen määritelmä

Poliisihallitus toteaa lausunnossaan, että hallituksen esityksen 2. 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.

Puolustusministeriö toteaa, että hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen sotilastiedusteluviranomaisen määrittelevä säännös ei riittävällä tarkkuudella erottele laissa esitettyjä 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 §:n muutetaan niin, että sotilastiedusteluviranomaiseksi määritellään pääesikunnan sijaan pääesikunnan sotilastiedustelua hoitavat ja siihen liittyviä toimivaltuuksia käyttävät virkamiehet. Tämänhetkisessä pääesikunnan organisaatiossa nämä virkamiehet on 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 mukaan Puolustusvoimien suorittamaa esitutkintaa hoitaisi pääesikunnan oikeudellinen osasto, mikä näkyisi säännöksessä vastaisuudessa nimenomaisesti.

22.2 Sotilastiedusteluviranomaisen virkamiehen esitutkinnan järjestäminen

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa lausunnossaan, että lakiehdotuksen 27 §:n 3 momentin mukaan Puolustusvoimien tiedustelulaitoksen virkamiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinnan toimittaisi pääesikunta siten kuin sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain (255/2014) 35-41 §:ssä säädetään.

Sotilastiedustelun virkamiehen epäillyn virkarikoksen tutkisi siis sotilastiedusteluviranomaisena toimiva pääesikunta itse. Sotilastiedustelun luonne huomioiden, esitutkinnan toimittaminen tulisi näissä tilanteissa eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan antaa aina poliisille. Tämä tulisi koskea paitsi Puolustusvoimien tiedustelulaitosta, myös pääesikunnan tiedusteluosastoa. Jo sen harkinta, onko asiassa syytä epäillä rikosta, tulisi kuulua poliisille.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo lausunnossaan lisäksi, että voimassa olevan lain sotilaskuripidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain 39 §:n mukaan muutoin pääesikunnan suoritettavaksi kuuluva esitutkinta on tosin siirrettävä poliisin suoritettavaksi, jos tutkinnan puolueettomuus tai rikoksen vakavuus sitä edellyttää. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan tämä sääntely ei ole riittävää, koska rikosepäilyn kohdistuessa sotilastiedustelun virkamieheen, tutkinnan puolueettomuus edellyttää aina poliisin toimittamaa esitutkintaa.

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.

Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen 3. 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 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 toteaa ja pitää erittäin tärkeänä sitä, että Puolustusvoimien organisaatiossa pääesikunnan oikeudellinen osasto on hallinnollisesti erillään sotilastiedustelutoimintaa suorittavista tahoista vähintään samalla tavalla, kuten se on nykyisinkin järjestetty.

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.