20.11.2018

Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström
Hallitussihteeri Kosti Honkanen

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

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

Puolustusministeriön vastine hallituksen esitystä HE 203/2017 vp koskevista puolustusvaliokunnalle toimitetuista asiantuntijalausunnoista ja eräiden 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

..... 1

Puolustusministeriön vastine hallituksen esitystä HE 203/2017 vp koskevista puolustusvaliokunnalle toimitetuista asiantuntijalausunnoista ja eräiden muiden valiokuntien lausunnoista 1

Johdanto 5

Laki sotilastiedustelusta 5

1 Yleistä 5

2 Suhde muuhun lainsäädäntöön (2 §) 6

3 Sotilastiedustelun tarkoitus (3 §) 6

4 Sotilastiedustelun kohteet (4 §) 6

5 Suhteellisuusperiaate (5 §) 8

6 Vähimmän haitan periaate (6 §) 8

7 Syrjinnän kielto (8 §) 8

8 Määritelmät (9 §) 9

8.1 Valtiollinen toimija 9

9 Tiedustelumenetelmän käytön yleiset edellytykset (11 §) 9

10 Rajavartiolaitoksen asema sotilastiedustelutoiminnassa 11

10.1 Sotilastiedusteluviranomaisen määritelmä (10 §) 11

10.2 Rajavartiolaitoksen virkamies tiedustelumenetelmien käyttäjänä 12

10.3 Rajavartiolaitoksen mahdollisuus kirjata henkilötietoja sotilastiedustelurekisteriin 13

10.4 Yhteenveto 13

11 Yhteistyö muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa (17 §) 13

11.1 Tiedon luovuttaminen Viestintävirastolle 13

11.2 Yhteistyö Tullin kanssa 14

12 Salaisen tiedonhankinnan yhteensovittaminen (18 §) 15

13 Kansainvälinen yhteistyö (19 §) 16

13.1 Ihmisoikeussopimuksiin liittyvien velvoitteiden soveltaminen 16

13.2 Tietojen luovuttaminen kansainvälisessä yhteistyössä 16

13.3 Yrityssalaisuuden suoja 19

13.4 Vieraan valtion virkamiehen virka- ja vahingonkorvausvastuu 19

13.5 Kansainvälisen yhteistyön valvonta 21

14 Henkilöryhmä tiedustelun kohteena (4 luku. Tiedustelumenetelmät) 22

15 Tiedustelumenetelmien käyttöä koskevan päätöksen ja luvan kesto (4 luku. Tiedustelumenetelmät) 23

16 Teknisestä katselusta päättäminen (27 §) 24

17 Tekninen laitetarkkailu (30 §) 25

18 Telekuuntelu (32 §) 25

19 Tukiasematietojen hankkiminen (37 §) 26

20 Teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen (39 §) 26
21 Laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen ja poisottaminen (40 §) 27
22 Peitetoiminta (41 §) ja valeosto (45 §) 28
23 Peitetoiminnasta päättäminen (43 §) ja valeostosta päättäminen (46 §) 29
24 Tietolähdetoiminta (49, 50 ja 51 §) 29
25 Paikkatiedustelu (52 §) 29
26 Paikkatiedustelusta päättäminen (53 §) 29
27 Lähetyksen jäljentäminen (55 §) 29
28 Radiosignaalitiedustelu (58 §) 30
29 Ulkomailla tapahtuva sotilastiedustelu (62 § ja 65 §:n 3 momentti) 30
29.1 Tiedustelumenetelmien käyttäminen ulkomailla 30
29.2 Sotilastiedusteluviranomaisen virkamiehen paljastuminen ulkomailla 32
29.3 Tietoliikennetiedustelun kohdistuminen ulkomailla olevaan suomalaiseen ja siitä ilmoittaminen 33
30 Tietoliikennetiedustelu 34
30.1 Tietoliikennetiedustelun yleisen, kohdentamattoman ja kaiken kattavan seurannan kielto 34
30.2 Massavalvonta 35
30.3 Viestintäverkon osa 36
30.4 Euroopan unionin oikeus tietoliikennetiedustelussa 36
30.5 Tietoliikennetiedustelun käytön edellytykset 37
31 Teknisten tietojen käsittely (63 §) 43
32 Valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuva tiedustelu (65 § ja 67 §) 44
33 Muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuva tiedustelu (67 §) 44
34 Muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvasta tietoliikennetiedustelusta päättäminen (68 §) 44
34.1 Kytkennän käynnistäminen ja sulkeminen 44
34.2 Turvallisuuskontrollit 44
35 Sotilastiedustelun suojaaminen (72 §) 45
36 Tietolähteen turvaaminen (75 §) 45
37 Rikoksiin liittyvä tieto 46
37.1 Rikosepäilystä ja ennalta estettävistä olevista rikoksista ilmoittaminen ja ilmoituksen siirtäminen 46
37.2 Rangaistusasteikkoon sidottu tiedon luovuttaminen rikoksista (76 ja 77 §) 50
37.3 Yhteenveto 51
38 Taloudelliset vaikutukset poliisille 53
39 Tiedustelukiellot (79 §) 54

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

40 Tiedustelutietojen hävittäminen (81 §) ja tietoliikennetiedustelulla hankittujen tietojen hävittäminen (83 §) 54
41 Tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittaminen (86 §) 55
42 Ilmaisukielto (92 §) 57
43 Korvaukset teleyrityksile (96 §) ja tiedonsiirtäjille (97 §) 58
44 Puolustusministeriön suorittama valvonta (103 §) 59
45 Sotilastiedustelun ulkoinen valvonta (104 §) 59
46 Tiedusteluvaltuutetulle tehtävät ilmoitukset (105 §) 59
47 Tallenteiden tutkiminen (108 §) 60
48 Tuomioistuinkontrolli ja menettely tuomioistuimessa (113 §) 61
49 Asetuksenantovaltuus sotilastiedusteluviranomaisen ja keskusrikospoliisin välisestä yhteistyöstä (115 §) 64
Laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain muuttamisesta 65
50 Esitutkinnan järjestäminen Puolustusvoimissa 65
50.1 Sotilastiedusteluviranomaisen määritelmä 65
50.2 Sotilastiedusteluviranomaisen virkamiehen esitutkinnan järjestäminen 66
Muut huomiot 68
51 Ilmiantajan suoja 68
52 Sotilastiedustelutoiminnasta tiedottaminen 69
53 Henkilötietojen käsittely 69

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 puolustusvaliokunta on pyytänyt puolustusministeriöltä vastinetta otsikossa mainittua hallituksen esitystä koskevista asiantuntijalausunnoista. Tähän vastineeseen on sisällytetty myös puolustusministeriön huomioita eräistä puolustusvaliokunnalle annetuista muiden valiokuntien lausunnoista sekä perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 36/2018 vp esitetyt kannanotot.

Perustuslakivaliokunnan, lakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan lausunnoista annetaan myöhemmin täydentävä lausunto.

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.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan merkittävä osa ehdotetuista toimivaltuuksista pitäisi laissa säätää siviilitiedusteluviranomaiselle, joka voisi sotilastiedusteluviranomaisen pyynnöstä suorittaa sen tarvitsemia toimenpiteitä virka-apuna. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksista on nykyisin säädetty näin. Puolustusvaliokunnan on arvioitava vielä toimivaltuuskohtaisesti toimivaltaista viranomaista.

Puolustusministeriö korostaa yleisenä huomiona, että sotilastiedustelutoimivaltuuksien toimivaltuuksien käyttäminen vaatii syvällistä sotilastiedustelutoiminnan tuntemista, eikä puolustusministeriön käsityksen mukaan ole mahdollista suorittaa sotilastiedustelua virka-apuna.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan valiokunnan perustuslain 10 §:n 4 momentista painottamat näkökohdat vaikuttavat yleisesti myös sotilastiedustelun toimivaltuussäännösten tulkintaan. Sotilastiedustelulakiin on sääntelyn erityisluonne huomioon ottaen syytä ottaa poliisilain 1 luvun 2 §:n kaltainen säännös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta.

2 Suhde muuhun lainsäädäntöön (2 §)

Perustuslakivaliokunta toteaa, että 3 momentin viittaussäännöstä tulee tarkistaa parlamentaarisen valvonnan osalta myös viittauksella eduskunnan työjärjestykseen.

3 Sotilastiedustelun tarkoitus (3 §)

Perustuslakivaliokunnan mielestä säännös muodostuu viittauksineen vaikeaselkoiseksi. Lisäksi omaksuttu sääntelytekniikka mahdollistaa tosiallisesti sotilastiedustelun tarkoituksen muuttamisen ilman, että sotilastiedustelulakia muutettaisiin. Valiokunnan käsityksen mukaan sotilastiedustelu tulee määritellä sotilastiedustelulaissa tyhjentävästi eikä jättää sitä viittausten varaan.

4 Sotilastiedustelun kohteet (4 §)

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

Korkein oikeus toteaa lausunnossaan tuomioistuimen lupaharkinnasta. Jotta tuomioistuin voisi suorittaa asianmukaisesti lupaharkinnan, sotilastiedustelun kohteista olisi säädettävä laissa mahdollisimman täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Tarkentamisen tarvetta olisi erityisesti kohteita koskevan 4 §:n 2 momenttiin sisältyvässä säännösehdotuksessa, jonka mukaan sotilastiedustelun kohteeksi voisi tulla myös sellaisia toimintoja, jotka eivät ole luonteeltaan sotilaallisia.

Puolustusministeriö tunnistaa Keskusrikospoliisin ja Poliisihallituksen 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 olevan 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, puolustusministeriön hallinnonalan tehtävänä on varautua Suomen ulkopuolelta tulevien uhkien toteutumiseen. Uhkaa liittyvää tietoa voidaan saada kotimaassa, esimerkiksi Suomessa vierailleva 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.

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.

Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin, johon korkein oikeus kiinnitti huomiota, mukaan sotilastiedustelu voisi kohdistua toimintaan, joka voi vaarantaa Suomen maanpuolustusta tai vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja. Momentissa tarkoitetut kohteet ovat vakavuudeltaan sellaisia, että ne täyttävät perustuslain 10 §:n uuden 4 momentin vaatimuksen siitä, että toiminta vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta ja rajaavat toiminnan Puolustusvoimien tehtäviin liittyviksi. Puolustusvoimien lakisääteisenä tehtävänä on muun muassa kansan elinmahdollisuuksien, perusoikeuksien ja valtiojohdon toimintavapauden turvaaminen sekä laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustaminen.

Puolustusministeriö pitää siksi välttämättömänä, että sotilastiedustelua voidaan kohdistaa tahoihin, joilla olisi havaittu olevan kyky tällaisen uhkan toteuttamiseen. Rikosvastuuseen saattaminen ei välttämättä tulisi kyseeseen, jos toimija on ulkomailla ja mahdollisesti valtiollisen toimijan ohjauksessa. Hankittujen tietojen pohjalta kansallisesti voitaisiin ryhtyä toimiin, jotta uhka pystytään konkretisoituessaan torjumaan mahdollisimman vähän haittaa aiheuttaen.

Lisäksi on huomattava, että 11 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi rajoituksia siitä, että tiettyjä menetelmiä on oikeus käyttää 4 §:n 2 momentissa tarkoitetussa toiminnassa vain, jos toiminta vakavasti uhkaa kansallista turvallista. Esitystä on näiltäkin osin luettava kokonaisuutena.

Perustuslakivaliokunta toteaa, että 4 §:ssä sotilastiedustelun kohteita ei ole määritelty tyhjentävästi ja sääntely on paikoin ongelmallisen väljää. Näin on ainakin 5—7 kohdassa siltä osin kuin turvallisuutta uhkaavalta toiminnalta ei edellytetä vakavuutta. Perustuslakivaliokunnan mielestä kohtia on täsmennettävä ja niissä tulee edellyttää kussakin mainitun uhan vakavuutta.

Säännösteknisenä huomiona perustuslakivaliokunta kiinnittää puolustusvaliokunnan huomiota siihen, että 4 §:n alussa oleva ilmaisu "saadaan hankkia" ei ole onnistunut, koska se viittaa tiedustelumenetelmien käytön edellytyksiin, joita koskeva sääntely on ehdotetussa 11 §:ssä. Perustuslakivaliokunnan mielestä olisi parempi, että 4 §:ssä säädettäisiin, että sotilastiedustelun kohteena ovat siinä lueteltavat toiminnat ja 11 §:ssä säädettäisiin tyhjentävästi tiedustelumenetelmien käytön yleisistä edellytyksistä.

Lisäksi perustuslakivaliokunnan mukaan 4 §:n 2 momentissa ei ole nimenomaista edellytystä, että kyse olisi tiedon hankinnasta sotilaallisesta toiminnasta. Säännöksen perusteluissa (s. 191) todetaan, että sotilastiedustelun kohteena voisi olla myös toiminta, joka aiheuttaa vakavaa uhkaa yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille. Näin ollen säännös ei kokonaisuudessaan kuulu perustuslain 10 §:n 4 momentin sotilaallista toimintaa koskevan rajoitusperusteen alaan. Kyseeseen tulee sen sijaan rajoituslauseke, jonka mukaan

lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen tiedon hankkimiseksi sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Lakivarauksen mukaan kansallisen turvallisuuden uhkan tulee olla vakava. Siten ehdotetun 2 momentin ei-sotilaallisen toiminnan alaan kuuluva kynnys vaarantumisesta on liian matala suhteessa perustuslain 10 §:n 4 momenttiin ja sitä tulee säännöksessä korottaa. Täydennys voidaan tehdä esimerkiksi edellyttämällä sekä maanpuolustukseen että yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvalta uhalta vakavuutta. Tällaisen muutoksen tekeminen lakiehdotukseen on edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

5 Suhteellisuusperiaate (5 §)

Perustuslakivaliokunta esitti oikeuksien loukkaamista koskevan sanamuodon muuttamista siten, että pykälässä säädetään sen sijaan oikeuksien rajoittamisesta. Sotilastiedustelulakiehdotuksen 5 §:ää on lisäksi syytä täydentää vaatimuksella sotilastiedustelun toimenpiteiden tosiasiallisesta soveltuvuudesta tarkoitukseensa.

6 Vähimmän haitan periaate (6 §)

Säännökseen tulee **perustuslakivaliokunnan** käsityksen mukaan lisätä vaatimus siitä, että tiedon hankkimisessa puututaan luottamuksellisen viestin salaisuuteen mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti. Tämä vastaisi myös sitä perustuslain 10 §:n esitöistäkin ilmenevää lähtökohtaa, ettei perustuslain voida jatkossakaan katsoa sallivan yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaa tiedustelutoiminnassa.

7 Syrjinnän kielto (8 §)

Korkein hallinto-oikeus pitää toteaa, että 8 §:n sanamuodon perusteella jää epäselväksi, onko kysymys niin sanotusta profilointikiellosta vai esimerkiksi siitä, ettei tiedustelutoimintaa saa kohdistaa tiettyihin tietosisältöihin.

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

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

Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetusta, että ”pykälän mukaan sotilastiedustelun toimenpiteiden kohdentamisen olisi toteuttava mahdollisimman syrjimättömästi—” on tarkoitettu yleistoteamukseksi siitä, että kaikessa sotilastiedustelutoiminnassa tulisi pyrkiä käyttämään sellaisia tiedustelumenetelmien kohdentamisen kriteerejä, jotka eivät ole itsesään syrjiviä ja joiden voidaan objektiivisesti aiempien kokemusten ja tietojen pohjalta arvioida kohdistuvan tiettyyn tahoon, joka liittyy käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä tarkoitettuun toimintaan osallisina oleviin

tahoihin. Tiedustelumenetelmän käyttö tulisi olla aina kohdennettua, oikeasuhtaista ja selkeää. Puolustusministeriö ei näe ristiriitaa säännöksen tekstin ja sen perustelujen välillä.

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

Perustuslakivaliokunta toteaa, että sotilastiedustelulakiehdotuksen 8 §:n täydentäminen sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellolla sekä kiellettyjen syrjintäperusteiden luettelon muotoilu niin, ettei se ole tyhjentävä, on edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

8 Määritelmät (9 §)

8.1 Valtiollinen toimija

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 nopea tahtisesti. Valtio-organisaation voidaan olettaa toimivan aina suunnitelmallisesti jonkin tietyn tavoitteen toteuttamiseksi. Tavoitteet eivät 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.

9 Tiedustelumenetelmän käytön yleiset edellytykset (11 §)

Korkein oikeus katsoo, että yleisenä edellytyksenä oleva ”voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoa tiedustelutehtävän kannalta” on epäselvä ja vaikuttaa hyvin väljältä, mikä johtuu osittain jo siitä, että muotoilu on kielellisesti ongelmallinen.

Korkein oikeus toteaa lausunnossaan, että 11 §:n 2 momentissa esitetty rajaus ei koske kaikkia niitä tilanteita, joissa tiedustelumenetelmän käyttöön tarvitaan tuomioistuimen lupa.

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

Lakiehdotuksen 9 §:n 6 kohdassa tiedustelutehtävä määriteltäisiin pääesikunnan tiedustelupäällikön sotilastiedusteluviranomaiselle antamaksi toimeksiannoksi tiedustelutiedon hankkimiseksi 4 §:ssä tarkoitetusta sotilastiedustelun kohteesta, joka perustuu ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisen kokouksen valmistelevasti käsittelemiin painopisteisiin tai 13 §:ssä tarkoitettuun tietopyyntöön. Tiedustelutehtävä perustuu siis suoraan 4 §:ssä tarkoitettuun kohdeluetteloon tai tietopyyntöön, joka perustuu tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisen kokouksen valmistelevasti käsittelemiin painopisteisiin.

Lakiehdotuksen 11 §:n yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan yleisenä käyttö edellytyksenä olevalla ”voidaan perustellusti olettaa saatava” tarkoitetaan perustelua edellyttävää tuloksellisuusvaatimusta. Tiedustelumenetelmän käytön odotusarvona olisi sen hyödyllisyys tiedon saamiseksi sotilastiedustelun tiedustelun kohteena olevasta toiminnasta. Lisäksi tiedustelumenetelmän käytön hyödyllisyys olisi voitava yksittäistapauksellisesti perustelemaan. Perustelu voisi liittyä esimerkiksi siihen, miksi nimenomaan tiettyä henkilöä tai henkilöryhmää taikka tiettyä tilaa tai muuta paikkaa tulisi voida tarkkailla ja miksi näin pystyttäisiin oletetusti saamaan hyödyllistä tietoa tiedustelutehtävän kannalta.

Lisäksi on huomattava, että 11 §:n 1 momentin edellytys on matalin tiedustelumenetelmien käytön kynnys. Tämän lisäksi tiedustelumenetelmäkohtaisesti olisi säädetty erityisiä edellytyksiä (”perustellusti erittäin tärkeä merkitys” tai ”välttämätön”) sen mukaan, kuinka vahvasti niillä puututaan viestinnän luottamuksellisuuden suojaan tai henkilön yksityisyyden suojaan.

Mainitun pykälän 2 momentissa tarkoitettuja tiedustelumenetelmiä, jotka voivat rajoittaa muun kuin valtiollisen toimijan luottamuksellisen viestin suojaa, olisi oikeus käyttää vain silloin, kun toiminta vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Menetelmien käyttö on siten mahdollista vain perustuslain 10 §:n 4 momentista tulevin rajoituksin.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että uudet toimivaltuudet, joilla voitaisiin syvimmin puuttua luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan, on mainittu sotilastiedustelulakiehdotuksen 11 §:n 2 momentissa. Säännöksessä mainittuja toimivaltuuksia saadaan käyttää vain, jos toiminta vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Säännöksessä ei mainita tukiasematietojen hankkimista. Vaikka kyseinen toimivaltuus ei suoranaisesti puutu viestin sisältöön, valiokunta pitää sen lisäystä säännökseen perustuslain 10 §:stä johtuvista syistä asianmukaisena.

Valiokunnan käsityksen mukaan tiedustelutoiminnan edellytykseksi tulee yleisesti asettaa välttämättömyyttä koskeva edellytys. Tällaisen lisäyksen tekeminen sotilastiedustelulakiehdotukseen on edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Tiedustelutoiminnan erityisluonne sekä ehdotetun sääntelyn laaja-alaisuus perustelevat tiedustelumenetelmän käytön asianmukaisen ja oikeasuhtaisen kohdentumisen vuoksi 11 §:n 1 momentin täsmentämistä myös siten, että tiedustelumenetelmien käytön edellytyksiin lisättäisiin niillä oletettavasti saatavan tiedon tärkeyttä koskeva edellytys.

10 Rajavartiolaitoksen asema sotilastiedustelutoiminnassa

10.1 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.

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

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 esityksessä siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/107 vp.) 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 55 §:ssä esitetään. Ristiriitaisesti Rajavartiolaitos ei ole HE 202/2017 osalta kiinnittänyt huomiota siihen, että kyseisen 55

§:n perusteluissa todetaan käsiteltävänä olevaa hallituksen esitystä 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.

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.

10.2 Rajavartiolaitoksen virkamies tiedustelumenetelmien käyttäjänä

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

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan Rajavartiolaitoksen virkamiesten käyttämiselle 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 näkee, 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.

10.3 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 yhteistyötä muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa koskevan 17 §:n nojalla.

10.4 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).

11 Yhteistyö muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa (17 §)

11.1 Tiedon luovuttaminen Viestintävirastolle

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 Viestintäviraston ja liikenne- ja viestintävaliokunnan 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 ovatko säännösehdotusten kynnykset 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.

11.2 Yhteistyö Tullin kanssa

Tulli toteaa lausunnossaan, että säännös sotilastiedusteluviranomaisen ja muiden viranomaisten yhteistyöstä on keskeinen. Tulli toteaa myös, että yhteistyön toteuttamiseksi sotilastiedusteluviranomaisen ja Tullin tulisi laatia yhteistyösopimus siitä, kuinka ja keiden välillä tietoja tulisi vaihtaa, ja kuinka yhteistyö muutenkin järjestettäisiin.

Puolustusministeriö pitää esitystä kannatettavana.

Perustuslakivaliokunta toteaa, että säännöksen sanamuodon perusteella jää hyvin avoimeksi, mitä sotilastiedusteluviranomaisen ja yhteisöjen välinen yhteistyö voisi olla ja mitä yhteisöjä säännös koskisi. Lainkohdan perusteluissa (s. 213) todetaan lähinnä vain, että sotilastiedusteluviranomaisen ja yhteisöjen välinen yhteistyö voisi liittyä myös yritysten turvallisuuteen ja yritysvakoilun estämiseen. Perusteluissa viitataan myös siihen, että näissä tilanteissa tulisi ottaa huomioon erityisesti myös se, mikä on yrityksen asema maanpuolustuksessa ja osallistuuko se esimerkiksi yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen tuottamiseen. Epäselväksi jää muun muassa, miten ehdotettu sääntely suhtautuu perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän antamista muun kuin viranomaisen hoidettavaksi koskevaan sääntelyyn. Tiedustelulakiehdotuksen 17 §:n säännös yhteistyöstä yhteisöjen kanssa tulee joko poistaa lakiehdotuksesta tai sitä tulee olennaisesti täsmentää yhteistyön sisällön ja osapuolten suhteen ja perustuslain 124 §:n kannalta asianmukaisella tavalla. Tällainen muutos on edellytys sille, että sotilastiedustelulakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustelujen mukaan 17 §:n sääntely ei koske henkilötietojen antamista. Tällainen rajaus ei kuitenkaan ilmene säännöksestä. Perustuslakivaliokunta huomauttaa edelleen, että henkilötiedon käsite on laaja. Mikäli tarkoituksena on vastoin esityölausumaa, että säännöksen perusteella voidaan luovuttaa henkilötietoja yhteisöille salassapitovelvollisuuden estämättä, on ehdotettua sääntelyä täsmennettävä. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin. Tiedustelulakiehdotuksen 17 §:ssä on siksi määriteltävä olennaisesti tarkemmin tietojen saantiin oikeutettujen yhteisöjen piiri, jotta sotilastiedustelulakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Vaihtoehtoisesti säännöstä on täsmennettävä siten, että siitä käy selkeästi ilmi sen perusteluissa ilmaistu rajaus, jonka mukaan pykälän perusteella ei voi luovuttaa salassa pidettäviä henkilötietoja.

Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että sotilastiedustelulakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Puolustusvaliokunnan on lisäksi syytä vielä arvioida, onko asianmukaista, että tietojen antamiselle yhteisöille ei ole asetettu korkeampaa kynnystä kuin tietojen antamiselle viranomaisille.

12 Salaisen tiedonhankinnan yhteensovittaminen (18 §)

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

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

13 Kansainvälinen yhteistyö (19 §)

13.1 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.

Ihmisoikeusliitto ja **Effi ry** kiinnittävät huomiota kansainvälisen yhteistyön sääntelyn epämääräisyyteen ja siihen, että 19 §:ään olisi tarpeellista lisätä velvoite ihmisoikeuksien kunnioittamisesta.

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

Puolustusministeriö toteaa, että kyse on muusta kuin henkilötietojen luovuttamisesta, josta säädettäisiin erikseen eduskunnassa käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annettavassa laissa (HE 13/2018 vp.). Viimeksi 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.

13.2 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.

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

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

Puolustusministeriö toteaa, että huomiot koskien tiedonluovutuksen vahinkoseurauksia ovat 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. lakiehdotuksessa 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. Lisäksi sotilastiedustelutoimintaa kohdistuisi kokonaisuudessaan tiedusteluvaltuutetun, eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin suorittama valvonta sekä henkilötietojen osalta edellä mainittujen lisäksi tietosuojavaltuutetun suorittama valvonta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä on täsmennettävä siten, että siitä ilmenee säädösperustaisesti ja nimenomaisesti rajoitus luovuttaa tai vastaanottaa tietoja sellisten valtioiden kanssa, joiden voidaan katsoa syyllistyvän järjestelmällisiin ihmisoikeusloukkauksiin tai joissa tiedonhankintakeinot eivät noudata kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa vahvistettuja standardeja. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että sotilastiedustelulakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Rajaus voidaan valiokunnan mielestä toteuttaa esimerkiksi siten, että säännöksessä viitattaisiin siihen, että tietojen luovuttamisessa ja vastaanottamisessa on noudatettava Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia ja kielletään nimenomaisesti kansainvälinen yhteistyö ja tietojen vaihto, jos on perusteltua aihetta epäillä, että jotakin henkilöä tämän yhteistyön tai tietojen luovuttamisen vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, vaino, mielivaltainen vapaudenriisto tai epäoikeudenmukainen oikeudenkäynti.

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 19 §:n säännöksen perusteluista ilmenee, että pykälä ei koskisi henkilötietojen vaihtoa. Lakiehdotuksen 19 §:n 5 momentin mukaan henkilötietojen luovuttamisesta säädetään tarkemmin henkilötietojen käsittelystä puolustusvoimissa annetussa laissa. Perustuslakivaliokunnan mielestä viittaus "tarkempaan" säätämiseen antaa kuitenkin mahdollisuuden tulkintaan, jonka mukaan 19 §:n säännöksillä luodaan perusteet henkilötietojen vaihdolle.

Mikäli sotilastiedustelulakiehdotuksen 19 §:n tarkoituksena on vastoin esityölausumaa, että säännöksen perusteella voidaan luovuttaa henkilötietoja ulkomaisille tiedustelu- ja turvallisuuspalveluille salassapitovelvollisuuden estämättä, on ehdotettua sääntelyä täsmennettävä ja muutettava perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan johdosta valiokunnan edellä mainitun viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi.

Vaihtoehtoisesti 19 §:n säännöstä on täsmennettävä siten, että siitä käy selkeästi ilmi sen perusteluissa ilmaistu rajaus, jonka mukaan pykälän perusteella ei voi luovuttaa salassa pidettäviä henkilötietoja. Mahdollisuus luovuttaa tietoja salassapitovelvollisuuden

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

estämättä on tässäkin tapauksessa määriteltävä tietosisällöittäin tai sidottava välttämättömyysedellytykseen. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

13.3 Yrityssalaisuuden suoja

Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry, Suomen puolustus- ja ilmailuteollisuusyhdistys PIA ja **Suomen Internet-yhdistys SIY ry** kiinnittävät huomiota yrityssalaisuuden suojaan. Yrityssalaisuuksia koskevasta tiedonluovutusrajoituksesta olisi perusteltua säätää perustelujen sijaan pykälätasolla.

Puolustusministeriö toteaa, että sotilastiedusteluviranomaisen oikeudesta luovuttaa tietoja ehdotetaan säädettäväksi muun muassa 17 §:ssä (Yhteistyö muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa) ja 19 §:ssä (Kansainvälinen yhteistyö) sekä 71 §:ssä (Haitallista tietokoneohjelmaa tai -käskyä koskevien tietojen luovuttaminen viranomaiselle, yritykselle tai yhteisölle).

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.

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 sekä tiedon vastaanottajana oleva taho.

Puolustusministeriö pitää edellä käsiteltyä sääntelyä riittävänä.

13.4 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 toimivaltai-

sella 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.

Perustuslakivaliokunnan mukaan säännöksen sanamuodosta tulee käydä ilmi selkeämmin, että vieraan valtion virkamies on velvollinen noudattamaan sotilastiedusteluviranomaisen hänelle antamia määräyksiä, rajoituksia ja ohjeita. Lisäksi sääntelyä on täydennettävä säännöksin vieraan valtion virkamiehen virkavastuusta.

13.5 Kansainvälisen yhteistyön valvonta

Ihmisoikeusliitto toteaa lausunnossaan, että kansainvälinen yhteistyö pitäisi määritellä tiedustelumenetelmäksi tai hallituksen esityksessä 199/2017 vp. perustettavaksi esitettävän tiedusteluvaltuutetun tehtäviin tulisi kuulua myös 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 on 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, 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.

14 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.

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

Tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamisen osalta säännöksessä ei olisi henkilöryhmään liittyviä poikkeuksia.

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

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.

Perustuslakivaliokunta toteaa, että sotilastiedustelulakiin on tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden turvaamiseksi perusteltua sisällyttää henkilöryhmän määritelmä.

Henkilöryhmään kohdistetun tiedustelutoiminnan toissijaisuuden nimenomainen mainitseminen asiaa koskevissa säännöksissä olisi tiedustelumenetelmän kohdentamisen turvaamiseksi asianmukaista.

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

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

Puolustusministeriö toteaa, että esityksessä 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. Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen 1. 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 katsoo, että esitetty tiedustelumenetelmän käytön enimmäisaika vastaa EIT:n ratkaisukäytännössään esittämiä linjauksia. Sotilastiedusteluviranomaisen on hankittava aina luvan määräajan päätyttyä uusi lupa tuomioistuimelta, käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa on määritelty tiedustelumenetelmän käytön keskeyttäminen ja ulkopuolinen riippumaton oikeudellinen valvoja voi keskeyttää tiedustelumenetelmän käytön, jos hän havaitsee luvan ehtoja rikotun.

16 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 oikeusasiamiehen esittämiin seikkoihin. Puolustusministeriö esittää harkittavaksi, että 27 §:n 1 momentti muutettaisiin kuulumaan seuraavasti:

27 §

Teknisestä katselusta päättäminen

Tuomioistuin päättää ~~vapautensa menettäneen henkilön~~ 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*. Jos asia ei siedä viivytystä tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtynyt sotilaslakimies tai muu virkamies saa päättää teknisestä katselusta siihen asti, kun tuomioistuin on ratkaissut luvan myöntämistä koskevan vaatimuksen. Asia on saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi heti, kun se on mahdollista, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua keinon käytön aloittamisesta.

---

17 Tekninen laitetarkkailu (30 §)

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota 30 §:n 2 momenttiin, joka poikkeaa poliisilain 5 luvun teknistä laitetarkkailua ja sen edellytyksiä koskevasta 23 §:n 2 momentista ja näin ollen ehdotetuista siviilitiedustelun toimivaltuuksista.

Käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa esitetään, että teknisellä laitetarkkailulla voitaisiin hankkia tieto muusta kuin välitettävänä olevasta viestin sisällöstä, eli esimerkiksi tietokoneelle tallennetun viestin sisällöstä. Voimassa olevan poliisilain 5 luvun 23 §:n 2 momentti kieltää nimenomaisesti tiedon hankkimisen viestin sisällöstä.

Sotilastiedustelua koskevassa lakiesityksessä esitetään toimivaltuuksia hankkia tieto myös muussa kuin sähköisessä muodossa olevasta viestistä jäljentämällä. Puolustusministeriö katsoo, että teknistä laitetarkkailua koskeva 30 § on esitetyssä muodossaan yhteismitallinen muussa kuin sähköisessä muodossa olevan viestin jäljentämisen kanssa.

Puolustusministeriö katsoo, että 30 §:n 2 momentti vastaa hyvin nykytilaa, olisi tarkkarajaisempi ja selkeyttäisi edelleen toimivaltuuksien välisiä suhteita.

Sotilastiedustelun ja siviilitiedustelua koskevien säännösten on tarkoituksenmukaista olla keskenään yhteen sovitettuja, koska kyse on samojen menetelmien käyttämisestä ja samasta toiminnasta huolimatta sotilas- ja siviilitiedustelun kohteiden erilaisuudesta.

Edellä esitetyn perusteella puolustusministeriö katsoo, että sotilastiedustelua koskevan lakisehdotuksen 30 §:n sääntely on parempi kuin vastaava säätely poliisilain 5 luvun 23 §:ssä.

18 Telekuuntelu (32 §)

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

Puolustusministeriö toteaa, että 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.

19 Tukiasematietojen hankkiminen (37 §)

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan selvää on, että tehtävän kannalta tarpeelliset tiedot on laveampi ilmaisu kuin tehtävän kannalta olennaiset tai merkitykselliset tiedot. Puolustusvaliokunnan tulee muuttaa säännöstä siten, että toimivaltuus rajataan koskemaan tiedustelutehtävän toteuttamisen kannalta merkittäviä tai erittäin merkityksellisiä tietoja sekä täsmentää säännöstä siten, että siinä nimenomaisesti säädetään toimivaltuuden enimmäiskestosta.

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

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota 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.

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

Lisäksi on huomattava 32 §:ssä tarkoitettu telekuuntelu käsittäisi myös muut viestintäyhteydet kuin pelkästään yleisen viestintäverkon kautta tapahtuvan viestinnän. 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.

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

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta toteaa lausunnossaan LiVL 27/2018 vp, että asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että tiedusteluviranomaisilla ei tulisi olla itsenäistä ja salaista pääsyä teleyrityksen laitetiloihin tietoliikennetiedustelun toteuttamisessa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan säännöksen soveltamista koskevat käyttötarpeet olisivat harvinaisia Suomessa. Valiokunta näkee säännöksen tarpeellisuuden, mutta toteaa, että lähtökohtaisesti asentaminen ja poisottaminen tulee tapahtua yhteistyössä laitetilan haltijan kanssa. Ulkopuolisen salaa asentamat laitteet ja ohjelmistot voivat aiheuttaa vakavia ongelmia palvelujen toiminnan ja tietoturvallisuuden kannalta, joten valiokunnan näkemyksen mukaan tämän kaltaisia menettelyjä tulee voida käyttää vain tilanteissa, joissa se on erityisistä syistä välttämätöntä.

Liikenne- ja viestintävaliokunta ehdottaa, että puolustusvaliokunta rajaa kyseistä toimivaltuutta esimerkiksi välttämättömyysvaatimuksella.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan huomiot ovat perusteltuja, vaikka tilanteet olisivatkin erittäin harvinaisia Suomessa. Puolustusministeriö katsoo, ettei valiokunnan ehdotus edellytä säännöksen tarkistamista tältä osin.

Lakiehdotuksen 40 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, mahdolliset toimet edellä tarkoitetuissa tiloissa tulisi toteuttaa mahdollisimman vähän haittaa aiheuttaen. Tämän voidaan katsoa jo sisältävän sen, ettei sotilastiedusteluviranomainen itsenäisesti suorittaisi laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamista tai poisottamista muuta kuin poikkeustapauksissa.

Ehdotettu säännös laajentaisi laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamisen ja poisottamisen käyttämisen myös telekuunteluun, tietojen hankkimiseen telekuuntelun sijasta

sekä televalvontaan, toisin kuin on voimassa olevassa lainsäädännössä. Tässä yhteydessä on syytä huomioida, että telekuuntelun, tietojen hankkimisen telekuuntelun sijasta sekä televalvonnan kohdalla asentamistoimivaltuuden käyttäminen tulisi lähtökohtaisesti sovellettavaksi ulkomaan tiedustelussa, koska on hyvin epätodennäköistä, että ulkomainen teleyritys avustaisi sotilastiedusteluviranomaista kytkentöjen tekemisessä. Tämä myös aiheuttaisi merkittävän paljastumisriskin.

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

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

Lakiehdotuksen 93 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi teleyrityksen velvollisuudesta avustaa sotilastiedustelussa ja 17 §:ssä yhteistyöstä yhteisöjen kanssa. Jälkimmäisen pykälän 2 momentin mukaan sotilastiedusteluviranomainen voi tehtäviensä toteuttamiseksi toimia yhteistyössä yhteisöjen kanssa. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sotilastiedusteluviranomaisen ja teleyrityksille yhteisesti hyväksyttävien toimintatapojen ja -käytänteiden laatimista.

Perustuslakivaliokunta toteaa, että 40 §:n 2 momentin säännösehdotuksessa toimenpiteen perusteena ei ole sellaisia seikkoja, joita voitaisiin pitää perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuna perusoikeuksien turvaamisena tai rikosten selvittämisenä. Sääntely on siten ristiriidassa perustuslain 10 §:n kanssa ja on sen vuoksi poistettava lakiehdotuksesta. Koska lakiehdotuksessa säädetään toimivaltuuskohtaisesti vakituiseen asumiseen käytettävän tilan rajaamisesta toimivaltuuden ulkopuolelle, on myös 40 §:n 2 momentin sääntelyä täydennettävä rajaamalla pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat valtuuksien ulkopuolelle nimenomaisella lakiin otettavalla maininnalla. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

22 Peitetoiminta (41 §) ja valeosto (45 §)

Perustuslakivaliokunta toteaa, että 41 §:n 3 momentin ja 45 §:n 4 momentin sääntely peitetoiminnan ja valeoston sallimisesta asunnossa on ristiriidassa perustuslain

10 §:n kanssa. Sääntely on sen vuoksi poistettava lakiehdotuksesta. Koska lakiehdotuksessa säädetään toimivaltuuskohtaisesti vakituiseen asumiseen käytettävän tilan rajaamisesta toimivaltuuden ulkopuolelle, on myös 41 §:n 3 momentin ja 45 §:n 4 momentin sääntelyä täydennettävä rajaamalla pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat valtuuksien ulkopuolelle nimenomaisella lakiin otettavalla maininnalla.

Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

23 Peitetoiminnasta päättäminen (43 §) ja valeostosta päättäminen (46 §)

Perustuslakivaliokunta pitää perusteltuna, että päätöksenteko peitetoiminnasta ja valeostosta osoitettaisiin tuomioistuimelle.

24 Tietolähdetoiminta (49, 50 ja 51 §)

Perustuslakivaliokunnan mielestä sotilastiedustelulakiehdotukseen tulee sisällyttää tietolähteiden rekisteröintiä koskevat perussäännökset.

25 Paikkatiedustelu (52 §)

Perustuslakivaliokunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, että esimerkiksi paikkatiedustelu voisi perustelujen (s. s. 263—264) mukaan lähtökohtaisesti kohdistua lomaasuntoon, mikäli ei ilmenisi, että sitä käytettäisiin vakituiseen asumiseen. Valiokunnan mukaan myös vapaa-ajan asunnot nauttivat kotirauhan suojaa, vaikka niissä ei ympärivuotisesti asuttaisikaan. Valiokunta torjuu voimakkaasti tällaisen vakiintuneen tulkintakäytännön vastaisen kannan.

Perustuslakivaliokunnan mielestä puolustusvaliokunnan on täsmennettävä sääntelyä siten, että perusteluista ilmenevä ristiriita valiokunnan käytännön kanssa poistuu. Puolustusvaliokunnan on siten perustuslakivaliokunnan mielestä syytä muuttaa sääntelyä sanonnallisesti siten, että siinä viitataan "vakituiseen asumiseen käytettävän tilan" sijasta "pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan". Vaihtoehtoisesti puolustusvaliokunnan mietinnössä tulee tehdä asiasta huolellisesti toimivaltuuskohtaisesti selkoa.

26 Paikkatiedustelusta päättäminen (53 §)

Perustuslakivaliokunta toteaa, että koska säännösehdotuksessa toimenpiteen perusteena ei ole sellaisia seikkoja, joita voitaisiin pitää perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuna perusoikeuksien turvaamisena tai rikosten selvittämisenä, on sotilastiedustelulakiehdotuksen 53 §:n sanamuotoa täsmennettävä sen tarkoitusta vastaavaksi siten, että siitä käy selvästi ilmi, että paikkatiedustelu ei voi tuomioistuimen luvallakaan kohdistua pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

27 Lähetyksen jäljentäminen (55 §)

Perustuslakivaliokunta pitää perusteltuna, että päätöksenteko jäljentämisestä osoitettaisiin — mahdollisesti kiiretilanteita lukuun ottamatta — tuomioistuimelle.

28 Radiosignaalitiedustelu (58 §)

Perustuslakivaliokunta toteaa, että perustuslain 2 §:n 3 momentista johtuvista syistä puolustushaaran käsitettä on täsmennettävä esimerkiksi viittauksella mainittuun pykälään.

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

29.1 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 viitatun 1 momentin kohdat ovat valtaosin täysin luontevia sulkea pois ulkomailla suoritettavan sotilastiedustelun piiristä. Momentissa viitataan ehdotuksen 58 §:n 3 momenttiin, joka koskee radiosignaalitiedustelun kohdistumista muun kuin valtiollisen toimijan viestintään. Radiosignaalitiedusteluun liittyy myös olennaisesti lakiehdotuksen 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 viitatut 76-77 §:t koskevat rikoksiin liittyviä ilmoituksia ja tiedon antamista toimivaltaiselle viranomaiselle. Vieraan valtion alueella suoritettava tiedustelutoiminta on usein rikollista toimintaa, joten ei voida pitää luontevana, että toisen valtion tiedusteluviranomainen ilmoittaisi havaitsemistaan rikoksista vieraan valtion viranomaisille. Toisaalta, jos tietoon tulisi edellä tarkoitettujen pykälien rangaistusrajat ylittäviä rikoksia, joilla voi olla liityntä pintaa Suomeen, tarkoituksen mukaista olisi ilmoittaa tällaisista tapahtumista asianmukaiselle viranomaiselle Suomessa.

Lausunnossa mainitussa 62 §:n 1 momentissa viitataan lakiehdotuksen 79 ja 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 ulkomaan tiedustelussa 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 ei 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.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen hallituksen esityksessäkin ilmaistuun käsitykseen, että ulkomaantiedustelun toiminta saattaa tapauskohtaisesti myös täyttää jonkin kohdevaltion rikoslainsäädännössä rangaistavaksi säädetyn teon tunnusmerkistön. Esityksessä ei kuitenkaan ole tämän enempää arvioitu sääntelyn hyväksyttävyyttä ja seurauksia virkamiehelle. Valiokunnan mielestä puolustusvaliokunnan on syytä tarkastella huolellisesti virkamiehen oikeusasemaa tällaisessa tilanteessa ja harkita muun ohella, voidaanko pykälän tarkoittamaan osallistumiseen määrätä ilman virkamiehen suostumusta tehtävään.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntely tiedustelumenetelmien käytöstä ulkomailla on sen suuri periaatteellinen merkitys huomioon ottaa kovin niukkaa.

Ulkomaan tiedusteluun liittyvien herkkyyksien vuoksi olisi kuitenkin perusteluiden mukaan yksittäistapauksellisesti perusteltua, ettei momentissa erikseen mainittuja lainkohtia olisi aina tarpeen soveltaa, mitä ilmentäisi ilmaisu "voidaan soveltaa". Tämä antaisi pääesikunnan tiedustelupäällikölle harkintavallan (ks. s. 273) arvioida, milloin säännöksiä voitaisiin soveltaa ja milloin niiden soveltaminen ei olisi perusteltua. Harkinnanvaraisesti sovellettaviin säännöksiin lukeutuu esimerkiksi lakiehdotuksen 79 §:n tiedustelukielto, jonka mukaan tiettyjä tiedustelutoimivaltuuksia ei saa kohdistaa muun muassa sellaiseen viestintään tai tietoon, josta osapuoli ei saa todistaa tai josta hänellä on oikeus olla todistamatta oikeudenkäymiskaaren nojalla.

Perustuslakivaliokunnan mielestä virkamiehen perustuslakiin perustuva velvollisuus olla ulkomaillakaan ollessaan toimimatta tavalla, joka loukkaa perus- ja ihmisoikeuksia, ei voi perustua näin avoimella sääntelyllä määriteltyyn laajaan harkintavaltaan. Valiokunnan mielestä sääntelyä on täsmennettävä olennaisesti.

29.2 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.

29.3 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.

30 Tietoliikennetiedustelu

30.1 Tietoliikennetiedustelun yleisen, kohdentamattoman ja kaiken kattavan seurannan kielto

Professori Tuomas Ojanen ja professori Olli Mäenpää toteavat, 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. Professori Ojanen ei ota tässä vaiheessa yksityiskohtaisemmin kantaa kieltosäännöksen muotoiluun, vaan painottaa tarvetta tällaiselle kieltosäännökselle Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden kannalta.

Perustuslakivaliokunta toi tämän esille myös omassa lausunnossaan**.**

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."

Tietoliikennetiedustelu ei olisi mahdollista, ellei tiedustelua voitaisi kohdistaa niihin tietoliikenneyhteyksiin, joissa kulkee tiedustelun kannalta merkittävää tietoliikennettä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kyseisen tietoliikenneyhteyden kaikkea tietoliikennettä valvottaisiin. Jotta tietoliikennetiedustelua voitaisiin käyttää, tarvittaisiin käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen mukaan aina tuomioistuimen lupa, jossa olisi ilmoitettava 1) tiedustelutehtävä, 2) se viestintäverkon osa (kuten kuitu tai aallonpituus) johon tietoliikennetiedustelua kohdennettaisiin, 3) hakuehdot, joilla tiedustelutehtävän kannalta merkityksellistä tietoa saataisiin sekä 4) luvan voimassa oloaika. Jos tuomioistuin myöntää luvan sotilastiedusteluviranomaiselle, tietoliikennetiedustelun käytön aloittaminen edellyttää ulkopuolisen kytkennän suorittajan suorittamaa kytkentää tuomioistuimen myöntämän luvan tarkoittamaan viestintäverkon osaan. Sotilastiedusteluviranomaisella ei ole suoraa pääsyä kaikkeen tietoliikenteeseen.

Lisäksi on huomattava, että kaiken tietoliikenteen kattava tietoliikenteen tiedustelu vaatii huomattavia resursseja. Resurssien huomattava lisääminen tietoliikennetiedusteluun vaatii normaaliin tapaan talousarvioehdotuksen mukaisen resurssien lisäyksen ja sen mukaisen käsittelyn eduskunnassa.

Lakiehdotuksessa on säädetty myös hetihävittämisvelvollisuuksia muun muassa Suomen sisäisen liikenteen osalta. Käytännössä tämä tapahtuu jo tietoliikenteen käsittelyn automatisoidun käsittelyn vaiheessa. Jos Suomen sisäinen tietoliikenne päätyisi edelleen manuaalisen käsittelyn vaiheeseen, sitoo hetihävittämisvelvollisuus edelleen tietoliikennettä

käsittelevää virkamiestä. Mikäli näin ei toimita, sotilastiedusteluviranomainen ei toimi lainmukaisesti ja tällaiseen toimintaan olisi puututtava.

Vaikka tiedusteluviranomaisella olisikin tekninen mahdollisuus kaiken tietoliikenteen kattavaan tiedusteluun, tätä rajoittaa laissa esitetyt oikeudelliset reunaehdot, edellytyksenä oleva tuomioistuimen lupa, ulkopuolinen kytkennän suorittaja, tietoliikennetiedustelujärjestelmään rakennettavat tekniset ja toiminnalliset rajoitteet sekä resurssinäkökohdat. Edellä todetut seikat johtavat siihen, ettei tiedusteluviranomaisella ole tosiasiallisesti mahdollisuutta kaiken tietoliikenteen kattavaan tiedusteluun.

EIT antoi 13.9.2018 ratkaisunsa 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).

Lakiesitys sisältää useita säännösehdotuksia, joiden perusteella tietoliikennetiedustelun olisi oltava kohdennettua niin fyysisesti kuin hakuehdoin sekä ajallisesti eikä tietoliikennetiedustelu voisi näin kohdistua kaikkeen Suomen rajan ylittävään tietoliikenteeseen.

30.2 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 massa 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.

Myös **CSC - Tieteen tietotekniikan keskus Oy** toteaa lausunnossaan, että tiedustelutoiminnassa ei tule suorittaa yleistä massavalvontaa.

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 tietoliikennetiedustelussa puututtaisiin mahdollisimman vähäisissä määrin Suomen alueella olevien henkilöiden viestiliikenteeseen. 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.

30.3 Viestintäverkon osa

Suomen internet-yhdistys SIY ry katsoo lausunnossaan, että massavalvonnan välttäminen olisi toteutettavissa parhaiten vaihtamalla lakiehdotuksessa käytettyä terminologiaa niin, että *viestintäverkon* osa vaihdettaisiin *yhteysväliksi*, jolloin tiedustelun toteutus rinnastuisi pakkokeinolakiin.

Puolustusministeriö katsoo, että viestintäverkon käsite on suomalaisessa lainsäädännössä vakiintunut. Viestintäverkolla tarkoitetaan. toisiinsa liitetyistä johtimista sekä laitteista muodostuvaa järjestelmää, joka on tarkoitettu viestin siirtoon tai jakeluun johtimella, radioaalloilla, optisesti tai muulla sähkömagneettisella tavalla. Viestintäverkon osalla tarkoittaisi siis jotain sellaista osaa, josta tietoliikennetiedustelulla voitaisiin saada tiedustelutehtävän edellyttämä tieto tietystä tietoliikennevirrasta.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan viestintäverkon osa ja yhteysväli olisivat käytännössä synonyymejä, sillä tietoliikennetiedustelu kohdistuisi viestintäverkon osan kautta liikkuvaan tietoliikenne virtaan eli tietyssä yhteysvälissä liikkuvaan tietoliikennevirtaan.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan viestintäverkon osa on terminä tarkempi eikä lakiehdotusta tulisi tältä osin muuttaa.

30.4 Euroopan unionin oikeus tietoliikennetiedustelussa

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta sekä **professori Tuomas Ojanen ja** kiinnittävät lausunnoissaan huomiota Euroopan unionin tuomioistuimen *Tele2 ja Watson* asioissa antamaan ratkaisuun. Professori Ojanen viittaa ratkaisun kohtaan 119, jonka mukaan EU-oikeus näyttäisi sallivan rajoitetusti erityisissä tilanteissa sen, että viranomaisilla on oikeus sada tilaajien tai rekisteröityjen käyttäjien tietoja, vaikkei vielä ole olemassa käsillä konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä. Edellytyksenä tällaiselle tietojen saannille on objektiiviset seikat, joiden perusteella voidaan katsoa, että näillä tiedoilla voidaan konkreettisessa tapauksessa tosiasiallisesti myötävaikuttaa toiminnan torjumiseen.

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

Tele2 ja Watson - tapauksissa 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 esityksessä ei aseteta yksityisille sähköisten palveluiden tarjoajille velvollisuutta 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 esitetyn 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 kiinnittää huomiota siihen, että asiaa on käsitelty myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa, jonka johdosta puolustusministeriö tulee antamaan täydentävän lausunnon tähän asiakokonaisuuteenkin liittyen.

30.5 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 nyt lakiesityksen 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 pääsy tietoihin olisi siis pitänyt rajoittaa siihen, mikä on *täysin välttämätöntä*, minkä voidaan katsoa edellyttävän ulkopuolisen oikeudellisen päätöksentekijän arviota ja päätöstä viranomaisen esittämien objektiivisten tosiseikkojen perusteella.

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

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

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

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

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

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

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

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

Centrum för Rättvisa v. Ruotsi

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

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

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

Tapauksessa Centrum för Rättvisa v. Ruotsi EIT toteaa, että signaalitiedustelu aiheuttaa uhan yksityisyyden suojalle, mutta toisaalta ymmärtää käsiteltävänä olevassa tapauksessa olevan 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 loukkauksia 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 tyyppisten 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 toimivaltuuksia 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 lakiesityksessä ehdotettu tietoliikennetiedustelujärjestelmä vastaa olennaisilta osiltaan Ruotsin lainsäädäntöä. Edelleen, puolustusministeriön näkemyksen mukaan esitys poikkeaa olennaisesti EIT:n tapauksessa Szabo & Vissy v. Unkari esitetystä tiedustelulainsäädännöstä.

Ensinnäkin sotilastiedustelussa tiedustelutoimivaltuuksien käyttäminen perustuisi aina tiedustelutehtävään, joka voidaan antaa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspolliittisen ministerivaliokunnan yhteisenkokouksen 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 tiedustе-

lutehtävän edellyttämä tieto saataisiin. Lupavaatimuksessa ja tuomioistuimen lupapäätöksessä määriteltyjä hakuehtoja tai hakuehtojen luokkia käytettäisiin ainoastaan määritellyssä viestintäverkon osassa liikkuvaan tietoliikenteeseen.

Tuomioistuin voi esityksen mukaan antaa muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvaan tiedusteluun luvan korkeintaan kuudeksi kuukaudeksi (vrt. Centrum för Rättvisa v. Ruosti kohdat 127 ja 128). Toimivaltuuden käytön jatkaminen vaatii tuomioistuimelle tehtävää vaatimusta ja uutta tuomioistuimen myöntämää, jos tiedustelumenetelmän käytön edellytykset ovat edelleen olemassa (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. Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen 1. 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 (1. lakiehdotus 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 1. lakiehdotuksessa 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 näkemys

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.

31 Teknisten tietojen käsittely (63 §)

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan 63 §:n sanamuoto vaikuttaa mahdollistavan hyvin laajan viestintäverkon alueen kattavan tietojen keräämisen ja tallentamisen eikä ehdotetun lain 63 § sisällä "hetkellisyyttä" koskevaa mainintaa lukuun ottamatta nimenomaisia rajoittavia kriteereitä tietojen keräämiselle ja tallentamiselle. Ehdotetussa sääntelyssä voi tältä osin nähdä ns. massavalvonnan piirteitä, kun esityksen perustelujenkin mukaan (s. 280) teknisten tietojen käsittely tietoliikenteestä voisi tapahtua hetkellisesti kaikkeen viestintäverkon osassa liikkuvaan tietoliikenteeseen kohdistuen. Ottaen huomioon, että perustuslain 10 §:n 4 momentti ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaa tiedustelutoiminnassa (PeVM 4/2018 vp, s. 8), ehdotettua 63 §:ää on tältä osin täsmennettävä nimenomaisella säännöksellä yleiseen ja kohdentamattomaan tietoliikenteen seurantaan kohdistuvasta kiellosta. Vaihtoehtoisesti tämä kielto voidaan ottaa lain yleissäännöksiin. Tällainen muutos on edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

32 Valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuva tiedustelu (65 § ja 67 §)

Perustuslakivaliokunta toteaa, että, koska hakuehdon käsite on tietoliikennetiedustelun kohdentumisen kannalta ensiarvoisen tärkeä, sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden sekä tietoliikennetiedustelun perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta hyväksyttävän kohdentumisen vuoksi sotilastiedustelulaissa tulee säätää hyväksyttävän hakuehdon perusteista. Tätä edellyttää myös EIT:n käytäntö luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuvan sääntelyn oikeusvaikutusten ennakoitavuudesta.

33 Muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuva tiedustelu (67 §)

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan sotilastiedustelulain 67 §:ää tulee täydentää nimenomaisella säännöksellä yleiseen ja kohdentamattomaan tietoliikenteen seurantaan kohdistuvasta kiellosta. Vaihtoehtoisesti tämä kielto voidaan ottaa lain yleissäännöksiin. Tällaisen säännöksen lisääminen lakiehdotukseen on edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Lisäksi valiokunta toteaa, että olisi perusteltua säätää tietoliikennetiedustelun käyttämisestä viimesijaisena tiedustelumenetelmänä.

34 Muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvasta tietoliikennetiedustelusta päättäminen (68 §)

Perustuslakivaliokunnan mukaan 68 §:n 3 momenttiin on perusteltua lisätä yhdeksi kohdaksi vaatimus sellaisten perusteiden esittämisestä, joiden perusteella tiedon hankkiminen hakemuksessa tarkoitetussa yksittäistapauksessa on tehokasta ja välttämätöntä.

34.1 Kytkennän käynnistäminen ja sulkeminen

Erillisverkot Oy on lausunnossaan todennut, että kytkennän sulkemisen pitäisi perustua kytkennän suorittamisen tapaan tuomioistuimen lupaan.

Puolustusministeriö toteaa, että tiedustelumenetelmien käytön yleisiä edellytyksiä koskevan 11 §:n 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.

Lopettamispäätöksen tekee aina sotilastiedusteluviranomainen ja se on ilmoitettava kytkennän suorittajalle, jotta tämä voi kytkeä pois sotilastiedusteluviranomaisen pääsyn tuomioistuimen luvan mukaiseen viestintäverkon osaan. Tämä ei edellytä tuomioistuimen päätöstä.

Jos kytkennän sulkeminen edellyttäisi tuomioistuimen lupaa, saattaisi tämä tarpeettomasti viivästyttää tarpeettoman tiedustelutoiminnan lopettamista.

34.2 Turvallisuuskontrollit

CSC - Tieteen tietotekniikan keskus Oy kiinnittää lausunnossaan huomiota turvallisuuskontrolleihin, kuten hakujen lokitukseen.

Puolustusministeriö toteaa, että lausunnossa esitetyt seikat on tunnistettu puolustushallinnossa. Tietoliikennetiedustelujärjestelmä rakennetaan niin, että erityistä huomiota

kiinnitetään nimenomaan käyttöoikeuksien hallintaan ja käyttäjien toiminnan seuraamiseen ja varmentamiseen, toimintatapoihin ja hyväksymisprosesseihin. Tämä on itsessään jo tiedustelutoiminnan keskeinen edellytys sen korkeasta salassapidosta johtuen. Tiedusteluviranomaisen on jo tästä syystä pystyttävä valvomaan sisäisesti, ettei virkamiehet syyllisty rikkeisiin tai paljasta ulkopuolisille tahoille tietoja, jotka voisivat vaarantaa tiedustelutoiminnan tarkoituksen.

Kaikessa edellä tarkoitetussa keskeisessä asemassa on tarkat ja luotettavat lokitiedot, joiden perusteella esimiehet sekä sisäinen ja ulkoinen laillisuusvalvonta voivat todeta toiminnan asianmukaisuuden tai mahdolliset rikkeet.

Mahdollisten rikkeiden osalta sotilastiedusteluviranomaisen virkamies on virkamieslainsäädännön ja rikoslain alainen. Lisäksi Puolustusvoimien sotilasvirassa palveleviin sovelletaan myös sotilaskurinpitolainsäädäntöä, jossa puuttumiskynnys on vielä edellä mainittua lainsäädäntöä alhaisempi. Jos rikkeitä ja väärinkäytöksiä havaitaan, tulee niihin puuttua voimassa olevan lain mukaisesti. Sotilastiedusteluviranomaisen sisäisten toimien lisäksi toimintaa valvoo ulkopuolinen tiedusteluvaltuutettu, jolla on toimimisvelvollisuus havaitessaan sotilastiedusteluviranomaisen virkamiehen rikkeisiin ja toimintaan.

35 Sotilastiedustelun suojaaminen (72 §)

Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että säännösteksti ja sen perustelut eivät ole sopusoinnussa.

36 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 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, joista säädettäisiin 4 luvussa. Lakitekninen ratkaisu on tehty nimenomaisesti eron tekemiseksi tiedustelumenetelmien ja suojaamistoimenpiteiden erottamiseksi toisistaan.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

37 Rikoksiin liittyvä tieto

37.1 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 vertaa lausunnossaan 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 intressipunnin 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Jos sotilastiedustelusta annetun lain 76 tai 77 §:n perusteella rikosta koskevaa tietoa luovutettaisiin keskusrikospoliisille tai muulle esitutkintaviranomaiselle ja käytettäisiin näyttönä, niin tiedon käyttämisestä näyttönä tulisi myös erikseen säätää. Pykäliin tulisikin lisätä uudet momentit.

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

Puolustusministeriö esittää harkittavaksi muutoksia, jotka todetaan jäljempänä jaksossa 20.3.

Puolustusministeriö korostaa, että viranomaisten välinen yhteistyö on tärkeää. Poliisi on merkittävässä asemassa tilanteissa, joissa sotilastiedustelun tarpeet ja rikosvastuun toteuttaminen kohtaavat. Lakiesitys 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.

Lausunnonantajien keskuudessa on ilmennyt epäselvyyttä, mihin yksityinen ja yleinen etu viittaavat. Tästä johtuen puolustusministeriö esittää harkittavaksi, tulisiko 76 §:n 3 momenttiin ja 77 §:n 3 momenttiin lisätä selvennyksenä ”sen merkitys maanpuolustuksen kannalta ja kansallisen turvallisuuden suojaamisen lisäksi”.

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

Edellä sanotun lisäksi on huomattava, että 76 §:n 1 momentissa asetettaisiin myös toinen, vaihtoehtoinen kynnys, hengen tai terveyden suojaaminen.

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

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

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

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

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

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

Puolustusministeriö toteaa, että tiedustelutoiminnassa on kyse sotilaalliseen toimintaan ja kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvaan uhkaan kohdistuvasta tiedonhankinnasta. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisesti tiedustelumenetelmiä saisi käyttää ainoastaan tiedon hankkimiseksi 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 momenttiin 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.

Perustuslakivaliokunta toteaa, että sotilastiedustelulakiehdotuksen 76 ja 77 §:n sääntelyä voidaan tässä suhteessa pitää ongelmallisena, koska siitä ei selkeästi käy ilmi, miten ehdotettu sääntely suhtautuu ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaan sääntelyyn, minkä lisäksi ehdotettu sääntely on varsin vaikeasti hahmotettavaa.

Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotus ei ole aivan asianmukainen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perustuslain 21 §:n kannalta. Viranomaisella tulisi lähtökohtaisesti olla velvollisuus luovuttaa syyttömyyttä tukeva tieto. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tällainen velvollisuus aiheuttaa kuitenkin tarpeen tarkastella laajemminkin asiaan liittyvää sääntelyä.

37.3 Yhteenveto

Edellä tässä kohdassa mainituin perustein puolustusministeriön esittää harkittavaksi, että 76 §:n 2 ja 3 momentti sekä 77 §:n 3 momentti muutettaisiin seuraavasti. Esitetty muotoiluehdotus saattaa vielä muuttua, kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan lausunto.

76 §

Rikosepäilystä ilmoittaminen

— —

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

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

— —

Puolustusministeriö toteaa lisäksi, että 77 §:n 3 momentissa pitäisi olla sanan *selvittämisen* tilalla sana *estämisen*.

77 §

Ilmoittaminen ja tiedon luovuttaminen eräissä tapauksissa

— —

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

— —

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

Edellä mainitun 76 ja 77 §:n nojalla luovutettavan tiedon käyttämisestä näyttönä päättää tuomioistuin pääasian käsittelyn yhteydessä. Tiedon käyttämisen kirjaamisesta esitutkintapöytäkirjaan säädetään esitutkintalain (805/2011) 9 luvun 6 §:n 2 momentissa ja ilmoittamisesta haastehakemuksessa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 5 luvun 3 §:n 1 momentin 9 kohdassa.

Puolustusministeriö esittää harkittavaksi, että edellä mainittuja esitutkintalain ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain säännöksiä muutettaisiin seuraavasti.

Esitutkintalaki

9 luku

Esitutkinta-aineisto

6 §
Esitutkintapöytäkirja

— —

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

— —

Laki
oikeudenkäynnistä rikosasioissa

5 luku

Syytteen vireillepanosta

3 §

Haastehakemuksessa on ilmoitettava:
1) vastaaja;
2) asianomistaja;
3) syytteenalainen teko, sen tekoaika ja -paikka ja muut tiedot, jotka tarvitaan teon kuvailemiseksi;
4) rikos, johon syyttäjä katsoo vastaajan syyllistyneen;
5) rangaistus- ja menettämisvaatimus sekä muut vaatimukset ja lainkohdat, joihin ne perustuvat;
6) asianomistajan vaatimukset, joita syyttäjä 3 luvun 9 §:n nojalla ajaa;
7) todisteet, jotka syyttäjä aikoo esittää, sekä mitä hän kullakin todisteella aikoo näyttää toteen;

8) ylimääräinen tieto, jota syyttäjän on tarkoitus käyttää näyttönä, sekä perustelut ylimääräisen tiedon käyttämiselle;
9) poliisilain 5 a luvun 44 §:n ja sotilastiedustelusta annetun lain (/) 76 tai 77 §:n perusteella rikostorjuntaan luovutettu tieto, jota syyttäjän on tarkoitus käyttää näyttönä, sekä perustelut kyseisen tiedon käyttämiselle;
10) syytteen nostamisen edellytyksenä oleva pyyntö taikka sitä koskeva määräys tai suostumus; sekä
11) seikat, joihin tuomioistuimen toimivalta perustuu, jollei toimivalta muutoin ilmene haastehakemuksesta.
— —

38 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 (4 §:n kohdeluettelo), arvioidaan vain harvoin, hallituksen esityksen mukaan noin yksi tapaus vuodessa, tulevan ilmi tilanne, joka saattaisi johtaa 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.

39 Tiedustelukiellot (79 §)

Perustuslakivaliokunnan mielestä säännöksen sanamuodon mukaan jää epäselväksi, että esimerkiksi rikoksesta epäillyn ja hänen avustajansa välinen viestintä kuuluu kokonaisuudessaan tiedustelukiellon piiriin samalla tavalla kuin pakkokeinolain 10 luvun 52 §:ssä on säädetty kuuntelukielloista. Puolustusvaliokunnan on varmistuttava siitä, ettei tiedustelukielto ole soveltamisalaltaan rajatumpi kuin pakkokeinolaissa.

40 Tiedustelutietojen hävittäminen (81 §) ja tietoliikennetiedustelulla hankittujen tietojen hävittäminen (83 §)

Suomen journalistiliitto toteaa lausunnossaan, 81 §:n 4 momentti ja 83 §:n 3 momentti heikentävät olennaisesti lähdesuojaa.

Suomen journalistiliiton viittaamissa säännöksissä on kyse tiedustelumenetelmällä hankitusta tiedosta, joka voitaisiin säilyttää rikosten selvittämistä tai ennalta estämistä varten.

Puolustusministeriö toteaa aluksi, että EIT on ratkaisussaan Centrum för Rättvisa v. Ruotsi (kohta 145) todennut, että Ruotsin lainsäädännössä vastaavantyyppiset tiedustelukielto ja tietojen hävittämisvelvollisuus signaalitiedustelun osalta ovat olleet Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisia.

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota ensinnäkin siihen, että sotilastiedustelun tarkoituksena ei ole hankkia tietoa rikostorjuntaviranomaisten käyttöön. Lakiehdotuksen 76 ja 77 § ovat poikkeuksia tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen ja ne tulevat kyseeseen ainoastaan, jos tiedustelumenetelmän käytön yhteydessä tulee saatumalta pykälissä tarkoitetut edellytykset täyttävää rikostietoa.

On myös huomioitava, että 76 §:n 1 momentin tilanteet koskevat niin sanottuja ylitörkeitä rikoksia, joista ilmoittamatta jättäminen on rikoslain 15 luvun 10 §:n nojalla säädetty rangaistavaksi. Edellä tarkoitettuja rikoksia koskevassa oikeudenkäynnissä lähdesuoja voidaan murtaa velvoittamalla toimittaja vastaamaan rikosta koskeviin kysymyksiin.

Yleisesti voidaan myös arvioida epätodennäköiseksi, että rikokseen syyllistynyt henkilö kertoisi tekoonsa liittyviä tosiseikkoja toimittajalle, jolloin edellä tarkoitettujen säännösten soveltamisen voidaan arvioida olevan käytännössä teoreettista.

Lakiehdotuksen 79 §:n 1 momentissa todetaan, ettei tiedustelumenetelmää saa kohdistaa muun muassa toimittajan ja tämän lähteen väliseen viestintään. Lakiehdotuksen 81 §:n 1 momentissa säädetään, että tiedustelumenetelmällä saatu tieto on hävitettävä viipymättä sen jälkeen, kun on käynyt ilmi, ettei tietoa saa käyttää sotilastiedustelun tehtävien hoitamiseksi. Edellä viitatut esitykset lainkohdiksi tarkoittavat sitä, että lähdesuojan alainen aineisto olisi hävitettävä tiedon luonteen käytyä ilmi.

Lakiehdotuksen 81 §:n 4 momentista saattaa esitetyn muotoilun johdosta syntyä kuva, että säännös olisi poikkeus 79 §:n 1 momentissa esitettyyn kieltoon. Lakiehdotuksessa esitetyn systematiikan mukaisesti tiedustelukieltoja ja hetihävittämisvelvollisuutta koskevat säännökset ovat ensisijaisia ja 81 §:n 4 momentti tulisi sovellettavaksi vasta tiedustelukieltojen ja siitä johtuvan hetihävittämisvelvollisuuden täytäntöönpanon jälkeen.

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

81 §
Tiedustelutietojen hävittäminen

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

Vastaavaa muutosta esitetään myös 82 §:n 4 momenttiin, 83 §:n 3 momenttiin, 84 §:n 3 momenttiin ja 85 §:n 3 momenttiin.

Lopuksi puolustusministeriö haluaa vielä todeta, että viimeisimmässä tietoliikennetiedustelutyyppistä toimivaltuutta käsitelleessä ratkaisussaan Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta EIT ottaa kantaa lähdesuojaan. EIT toteaa, että lehdistön vapauden kannalta lähdesuoja on keskeisessä asemassa ja lähdesuoja mahdollistaa lehdistön yhteiskunnan valvonta roolin. Tämän keskeisen arvon suojeleminen ei kuitenkaan ole absoluuttinen kaikissa tilanteissa ja puuttumisen osalta on arvioitava toisen vastakkaisen intressin toteutumista, kuten kansallisen turvallisuuden suojelemista (kohta 487).

Ratkaisussa edellä tarkoitetussa ratkaisussa EIT toteaa, että koska tietoliikennetiedustelujärjestelmän ja sen käytön tarkoituksena ei ole lähdesuojan murtaminen tai journalistien lähteiden selvittäminen, Yhdistyneen Kuningaskunnan lainsäädäntö oli tältä osin EIS:n mukainen (kohdat 491 ja 492).

EIT kuitenkin totesi, ettei Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännöstä löytynyt erityisiä säädöksiä sitä koskien, miten lähdesuojanalaista tietoa tulisi käsitellä. Tältä osin EIT totesi Yhdistyneen Kuningaskunnan lainsäädännön rikkovan EIS 10 artiklaa (kohdat 493 ja 495).

Perustuslakivaliokunnan mielestä 83 §:n 3 momentti on sikäli ongelmallinen, että se sallisi tietojen säilyttämisen ja tallettamisen ilman mitään ajallista rajoitusta. Valiokunnan mielestä sääntelyyn on lisättävä velvollisuus tietyin määräajoin arvioida sitä, tarvitaanko tietoa enää.

41 Tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittaminen (86 §)

Suomen journalistiliitto toteaa olevan epäselvää, miten yksilön oikeusturva voidaan taata, jos tietoliikennetiedustelun kohteeksi päätymisestä ei aina edes tarvitse ilmoittaa.

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

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.

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 (mm. *Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta* kohta 167, *Centrum för Rättvisa v. Ruotsi* kohta 172 ja viimeisimpänä *Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta kohta 310*).

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

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.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan Effi ry:n lausunnossaan esittämää tilannetta koskisi näin saatujen tietojen hetihävittämisvelvollisuus. Lakiehdotuksen 81 §:n mukaan tiedustelumenetelmällä saatu tieto olisi hävitettävä viipymättä sen jälkeen, kun on käynyt ilmi, ettei tietoa tarvita tai tietoa ei saa käyttää sotilastiedustelun tehtävien hoitamiseksi taikka tietoa ei tarvita maanpuolustuksen kannalta tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

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

Lakiehdotuksen 83 §:n tapaukset edellyttävät viestintään puuttumista. Pykälän 1 momentin 1 kohdan tilanteiden tarkoittama viestintä pystytään poistamaan valtaosin viestin sisältöön kohdistuvan automaattisen jatkokäsittelyn yhteydessä tunnistamalla välitystiedoista vastaanottajan ja lähettäjän sijainti. Poistamisen jälkeen ei sotilastiedusteluviranomaisen virkamies pystyisi perehtymään viestiin. Puolustusministeriön käsityksen mukaan kyseessä ei ole niin merkittävä yksityisyyden suojan rajoittaminen, josta olisi tarkoituksenmukaista 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 suojaan puuttuminen katsoa vähäiseksi. Lisäksi on huomattava, että ilmoitusvelvollisuus koskee nimenomaisesti tiedustelun kohteena olevaa henkilöä.

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 esitetyn 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 lakiehdotusta ole tarpeen muuttaa edellä kuvatuin perustein tältä osin.

Perustuslakivaliokunta toteaa, että ehdotetun 2 momentin säännöksestä ei ilmene tarkoitetaanko Suomessa olemisella toimenpiteen suorittamishetken olinpaikkaa vai ilmoitushetkentilannetta. Säännöstä on syytä täsmentää.

Valiokunta pitää tämän vuoksi välttämättömänä, että ilmoittamisvelvollisuus ulotetaan myös viestin tunnistamistietoihin kohdistuvaan manuaaliseen käsittelyyn. Tällaisen muutoksen tekeminen on edellytyksenä lain käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

42 Ilmaisukielto (92 §)

Perustuslakivaliokunnan mielestä laillisuusvalvojan nimeksi tulee muuttaa tiedusteluvalvontavaliokuntaa vastaavasti tiedusteluvalvontavaltuutettu.

43 Korvaukset teleyrityksile (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.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Teknologiateollisuus, Elisa Oyj ja Telia Finland Oyj esittävät lausunnoissaan, että esityksestä aiheutuisi teleyrityksille ja tiedonsiirtäjille kustannuksia, sillä tiedustelumenetelmien käytöstä korvattaisiin ainoastaan järjestelmien kehittämiskustannukset, ei henkilötyövoimaa.

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

Puolustusministeriön arvion mukaan teleyritysten vastuulle jäävien kustannusten arvioidaan olevan marginaalisia. Tämä johtuu siitä, että 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 97 §:n mukaan tiedonsiirtäjällä olisi oikeus saada korvaus valtion varoista kaikista 94 ja 95 §:ssä, eli tietoliikennetiedusteluun liittyvästä avustamisessa, ai-

heutuneista kuluista. Tämä kattaisi myös henkilöstön käytöstä aiheutuvat kulut. Korvauksen määrittäisi Puolustusvoimien tiedustelulaitos, jolla olisi viranomaisista paras näkemys, mitkä kustannukset ovat oikeutettuja.

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

44 Puolustusministeriön suorittama valvonta (103 §)

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

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. Pykälän 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.

45 Sotilastiedustelun ulkoinen valvonta (104 §)

Perustuslakivaliokunnan mielestä laillisuusvalvojan nimeksi tulee muuttaa tiedusteluvalvontavaliokuntaa vastaavasti tiedusteluvalvontavaltuutettu.

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 104 §:n mukaan puolustusministeriön on annettava eduskunnan oikeusasiamiehelle ja tiedusteluvaltuutetulle vuosittain kertomus tiedustelumenetelmien ja sotilastiedustelun suojaamisen käytöstä sekä valvonnasta. Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että kertomus on annettava myös tiedusteluvalvontavaliokunnalle.

46 Tiedusteluvaltuutetulle tehtävät ilmoitukset (105 §)

Suomen journalistiliitto toteaa lausunnossaan, että 105 §:n mukaan tiedusteluvaltuutetulle olisi ilmoitettava ainoastaan lakiehdotuksen 76 §:n 1 momentin tilanteissa päätetään siirtää esitutkintaviranomaiselle tietoja.

Perustuslakivaliokunnan mielestä laillisuusvalvojan nimeksi tulee muuttaa tiedusteluvalvontavaliokuntaa vastaavasti tiedusteluvalvontavaltuutettu.

Puolustusministeriö toteaa, että viitattu 105 §:n kohta koskee ainoastaan tilanteita, joissa sotilastiedusteluviranomainen on tehnyt päätöksen siirtää keskusrikospoliisille tehtävän ilmoituksen siirtämisestä. Ilman lykkäyspäätöstä ja sen edellytysten täyttymistä ilmoitus olisi aina tehtävä ilman aiheetonta viivytystä.

Puolustusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota tuomioistuimen lupaistunnosta ilmoittamiseen tiedusteluvaltuutetulle. Hallituksen esityksen laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta (HE 199/2017vp) perustelujen mukaan tiedusteluviranomaisen olisi toimitettava tieto tuomioistuimelle toimitetusta lupahakemuksesta yhteisen tietojärjestelmän kautta tai muulla tavalla siten, että valtuutetulla olisi mahdollisuus varautua osallistumaan tuomioistuimen kyseiseen istuntoon. Läsnäolo-oikeus tulisi turvatuksi valtuutetulle tuomioistuinkäsittelystä kohtuullisessa ajassa tehtävällä ilmoituksella.

Tiedusteluviranomaisten ilmoitusvelvollisuuksista säädettäisiin poliisilain 5 a luvun 61 §:ssä, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettavan lain 26 §:ssä ja sotilastiedustelusta annettavan lain 105 §:ssä. Näissä säädetään muun muassa velvollisuudesta antaa tiedusteluvaltuutetulle tieto tiedustelumenetelmää koskevasta tuomioistuinluvasta. Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten velvollisuudesta antaa tiedusteluvaltuutetulle tieto lupaistunnon ajankohdasta ei ole kuitenkaan mainittu em. siviili- ja sotilastiedustelulakiehdotuksissa.

Puolustusministeriö esittää, että 105 §:n 1 momenttiin lisättäisiin velvoittava säännös vaatimuksesta ja tuomioistuimen lupaistunnon ajankohdasta ja paikasta ilmoittamisesta. Lisäksi pykälän 3 momenttia olisi syytä samalla muuttaa seuraavasti.

105 §

Tiedusteluvaltuutetulle tehtävät ilmoitukset

Sotilastiedusteluviranomaisen on annettava *tiedusteluvalvontavaltuutetulle* tieto tämän lain nojalla annetuista tiedustelumenetelmää koskevasta luvasta ja päätöksestä mahdollisimman pian luvan antamisen tai päätöksen tekemisen jälkeen. *Valtuutetulle on annettava myös tieto tuomioistuimelle tehdystä tiedustelumenetelmää koskevasta vaatimuksesta sekä tuomioistuimen lupaistunnon ajankohdasta ja paikasta niin pian kuin mahdollista.*

Sotilastiedusteluviranomaisen on mahdollisimman pian ilmoitettava *tiedusteluvalvontavaltuutetulle* päätöksestä, joka koskee:

1) sotilastiedustelun suojaamista;
2) ilmaisukieltoa;
3) 76 §:n 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen siirtämistä.

~~Tiedustelumenetelmää koskevan päätöksen ilmoittamisessa~~ *Tässä pykälässä tarkoitettujen ilmoitusten tekemisessä* on kiinnitettävä erityistä huomiota salassapitovelvollisuuden toteutumiseen ja siihen, että asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin sisältyvien tietojen suoja turvataan tarvittavin menettelytavoin ja tietoturvallisuusjärjestelyin.

47 Tallenteiden tutkiminen (108 §)

Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että tiedusteluvaltuutetulla tulee perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä olla sama oikeus tutkia tiedustelumenetelmien käytössä kertyneitä tallenteita kuin tuomioistuimella ja muilla pykälässä tarkoitetuilla virkamiehillä. Tällaisen muutoksen tekeminen lakiehdotukseen on edellytys sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Valiokunta kiinnittää myös huomiota muita kuin viranomaisia koskevan 2 momentin sääntelyn avoimuuteen. Valiokunnan mielestä 108 §:ssä tarkoitetun ulkopuolisen asiantuntijan ja muun henkilön, jota käytetään apuna tiedonhankinnassa osuus, tulee rajata vain sotilastiedusteluviranomaista avustavaan rooliin ja sitoa tallenteiden tutkimus hänen osaltaan viranomaiseen välittömään ohjaukseen. Lisäksi tulee säätää avustavan henkilön virkavastuusta. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä laissa on syytä säätää myös ehdotettua täsmällisemmin henkilöpiiristä, joka voi tulla kyseeseen muuna henkilönä, jota käytetään apuna tiedonhankinnassa. Lisäksi säännösperustaisesti on varmistuttava siitä, että säännöksessä viitatuilla viranomaiskoneiston ulkopuolisilla henkilöillä on tarvittavat tiedot ja taito sekä kokemus toimeksiannon asianmukaiseksi suorittamiseksi.

48 Tuomioistuinkontrolli ja menettely tuomioistuimessa (113 §)

Korkeimman oikeuden lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, ettei tiedustelumenetelmien käytön osalta tuomioistuimen ennakolliseksi laillisuusvalvonnaksi katsottava tiedustelumenetelmien käyttöä koskeva päätöksenteko takaa luvan laillisuutta. Tuomioistuimen toimesta tapahtuva tiedustelumenetelmien käytön ennakkovalvonta ei saa jäädä näennäiseksi vaan sen on voitava turvata se, että luvanvaraisiksi säädetyissä tilanteissa tiedustelutoimintaa harjoitetaan lainmukaisesti eikä toiminnassa puututa kenenkään oikeuksiin enempää kuin on välttämätöntä. Tuomareita tulisi lisäksi kouluttaa tiedustelumenetelmien käyttöön liittyviin perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin, kuten asiaa koskevaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntöön.

Lausunnossa viitataan myös siihen, ettei nykyisin poliisi- ja pakkokeinolakien perusteella tuomioistuimen myöntämien lupien ole tutkimuksissa osoitettu perustuvan aina asianmukaisesti perusteltuihin hakemuksiin. Vaarana on se, että pakkokeinoja koskevaan lupamenettelyyn liittyneet ongelmat tulevat vieläkin korostetummin esiin tiedustelumenetelmien käyttöä koskevassa lupamenettelyssä.

Korkein oikeus kiinnittää lausunnossaan lisäksi huomiota siihen, missä tiloissa tuomioistuinkäsittely olisi mahdollista pitää.

Effi ry:n lausunnossa on kiinnitetty huomiota siihen, ettei tiedustelumenetelmien käytön osalta tuomioistuimen ennakolliseksi laillisuusvalvonnaksi katsottava tiedustelumenetelmien käyttöä koskeva päätöksenteko takaa luvan laillisuutta. Tuomioistuimen toimesta tapahtuva tiedustelumenetelmien käytön ennakkovalvonta ei saa jäädä näennäiseksi vaan sen on voitava turvata se, että luvanvaraisiksi säädetyissä tilanteissa tiedustelutoimintaa harjoitetaan lainmukaisesti eikä toiminnassa puututa kenenkään oikeuksiin enempää kuin on välttämätöntä. Lausunnoissa viitataan myös siihen, ettei nykyisin poliisi- ja pakkokeinolakien perusteella tuomioistuimen myöntämien lupien ole tutkimuksissa osoitettu perustuvan aina asianmukaisesti perusteltuihin hakemuksiin. Vaarana on se, että pakkokeinoja koskevaan lupamenettelyyn liittyneet ongelmat tulevat vieläkin korostetummin esiin tiedustelumenetelmien käyttöä koskevassa lupamenettelyssä**.**

Myös **Suomen Lakimiesliitto** toteaa lausunnossaan, että tuomioistuimesta ei saa muodostua kumileimasinta, joka tuottaa ainoastaan näennäisoikeusturvaa.

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

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

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

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

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

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

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

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

Tiedustelumenetelmien käytöstä päättämisen osalta tuomioistuimia on koulutettava ja perehdytettävä uudenlaiseen toimintaan ja siihen on varattava riittävät resurssit. Tehokkaasti on varmistettava se, että tuomioistuimella on riittävä asiantuntemus annettujen tietojen arvioimiseksi. Koulutuksessa ja perehdytyksessä olisi erityistä painoarvoa annettava myös perus- ja ihmisoikeuskysymyksille.

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

Puolustusministeriö pitää tärkeänä riippumatonta tuomioistuinkäsittelyä, mikä ei ole mahdollista ilman tuomioistuimen riittävää ymmärrystä ja asiantuntemusta. Tämä vaatii koulutusta ja riittäviä resursseja tuomioistuimelle.

Puolustusministeriö katsoo, että tuomioistuinkäsittelyn paikkaa koskeva säännös mahdollistaa sen, että käsittely voitaisiin pitää tarkoituksenmukaisimmassa paikassa. Jos käräjäoikeudella ei olisi käytössään riittävän turvatason täyttäviä tiloja, voitaisiin käsittely pitää jossain muussa esimerkiksi valtion tilassa tai tiedusteluvaltuutetun tilassa.

Korkein oikeus ja **Effi ry** toteavat lausunnoissaan, että käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä tiedusteluvaltuutetulle ei ole varattu oikeutta käyttää puhevaltaa tiedustelumenetelmän käyttöä koskevassa tuomioistuin käsittelyssä.

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

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

Puolustusministeriö katsoo, että tuomioistuinkäsittelyssä tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeus tarkoittaisi sitä, että tiedusteluvaltuutettu tässä roolissaan voisi valvoa sitä, että sotilastiedusteluviranomainen antaisi riittävät ja oikeat tiedot lupavaatimuksen tueksi. Tiedusteluvaltuutettu voi ennakollisesti aktiivisen valvontaoikeuden nojalla tutustua sotilastiedusteluviranomaisen aineistoon ennen sotilastiedusteluviranomaisen tuomioistuimelle esittämää lupavaatimusta. Lisäksi tiedusteluvaltuutettu voi luvan myöntämisen jälkeen vielä varmistua siitä, että sotilastiedusteluviranomainen on toiminut oikein lupavaatimusta esittäessään ja ettei sotilastiedusteluviranomainen ole toiminut lainvastaisesti. Jos tiedusteluvaltuutettu havaitsee lainvastaisuutta, tiedusteluvaltuutettu voi keskeyttää tai lopettaa tiedustelumenetelmän käytön ja ryhtyä tarvittaessa virkamiesten osalta tarvittaviin toimiin.

Puolustusministeriön käsityksen mukaan tiedusteluvaltuutetulle ei ole esitetty tehtäväksi tuomioistuimen valvontaa, vaan ainoastaan tiedustelutoiminnan laillisuuden valvonta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä puolustusvaliokunnan tulee harkita lupa-asioista päättävän kokoonpanon vahvistamista siten, että tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa käsiteltäisiin ainakin lähtökohtaisesti esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren 1.1.2019 voimaan tulevan 2 luvun 11 §:n mukaisessa kahden tuomarin kokoonpanossa. Tällä on merkitystä oikeusturvan toteutumisen suhteen tiedusteluasioita tuomioistuimessa käsiteltäessä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä tiedusteluvaltuutetun asemasta pitää säätää sotilastiedustelulain 113 §:ssä säädetyssä lupaprosessissa siten, että hänellä on oikeus ilmaista näkemyksensä hakemuksesta ennen kuin käräjäoikeus tekee päätöksensä (ks. myös ratkaisu Rättvisa, kohdat 137—138). Tällaisen muutoksen tekeminen lakiehdotukseen on edellytys sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 113 §:n 6 momentista puuttuu säännös, jossa määritetään kuka tällaisen kantelun voisi tehdä. Kun päätös ei nykyisten pakkokeinojen tapaan koskisi tietyn rikoksesta epäillyn henkilön teleliikennettä, ei päätöksestä ilmene, ketä se koskee. Sääntelyä on syytä täsmentää.

Siviilitiedustelua koskevan hallituksen esityksen perusteluissa (s. 52) selostetaan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä, jonka mukaan ihmisoikeusvalitus otetaan tutkittavaksi, jos kohtuudella voidaan olettaa henkilön joutuneen salaisten valvontakeinojen kohteeksi. Sama periaate tulisi ilmetä myös kansallisten oikeussuojakeinojen käytettävyydessä. Lisäksi tiedusteluvaltuutetulle tulee säätää oikeus kannella käräjäoikeuden päätöksistä hovioikeuteen. Tämän oikeuden tulisi koskea tiedustelutoimenpiteitä, niistä ilmoittamisen lykkäämistä ja ilmoituksen tekemättä jättämistä.

49 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.

Perustuslakivaliokunnan mielestä ei ole lainkaan selvää, että esimerkiksi 115 §:n 1 momentin 4 kohdan valtuus säätää asetuksella rikostorjuntaan luovutettavan tiedon siirtämistä koskevasta menettelystä on perustuslain 80 §:n näkökulmasta asianmukainen, sillä valiokunta on vakiintuneessa henkilötietojen suojaa koskevassa käytännössään katsonut, että perustuslain 10 §:n 1 momentissa edellytetty lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuteen luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa, ja että valtuus on syytä sijoittaa pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen. Valtuus on

valiokunnan mielestä syytä muotoilla perustuslain 80 §:n johdosta tarkempien säännösten antamiseen valtuuttavaksi. Riittävää ei ole, että pykälä on otsikoitu sanoilla "tarkemmat säännökset".

Puolustusvaliokunnan tulee paitsi täsmentää sääntelyä myös varmistua siitä, että sääntelykokonaisuudessa on todella perussäännökset niistä seikoista, joista tarkempia säännöksiä ja määräyksiä valtuussäännöksen nojalla on tarkoitus antaa. Lisäksi asetuksenantovaltuusäännökset on asianmukaista sijoittaa lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen.

Laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain muuttamisesta

50 Esitutkinnan järjestäminen Puolustusvoimissa

50.1 Sotilastiedusteluviranomaisen määritelmä

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

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

Valtakunnansyyttäjänvirasto katsoo lausunnossaan, että Puolustusvoimien suorittaman esitutkinnan ja sotilastiedustelun välille tehtäisiin selkeä ero 2. lakiehdotuksen säännöksissä. Lakiin lisättäisiin säännökset siitä, että sotilastiedusteluviranomaisen eli Puolustusvoimien tiedustelulaitoksen ja pääesikunnan tiedusteluosaston virkamiehellä ei olisi mainitussa laissa tarkoitettua kurinpitoesimiehen toimivaltaa. Esitutkintaa hoitavien ja siihen liittyviä toimivaltuuksia käyttävien tulisi olla nimenomaisesti pääesikunnan oikeudellisen osaston virkamiehiä.

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

Puolustusministeriö esittää, että 1. lakiehdotuksen 10 §:ää täydennetään siten, että pääesikunnan sotilastiedustelutehtäviä hoitavat ja niihin liittyviä toimivaltuuksia käyttävät pääesikunnan sotilastiedusteluun määrätyt virkamiehet. Tämänhetkisessä pääesikunnan organisaatiossa nämä virkamiehet ovat sijoitettuna pääesikunnan tiedusteluosastolle.

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

10 §

Sotilastiedusteluviranomaiset

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

Esitetty muutos tarkentaisi edelleen sitä, mitkä virkamiehet Puolustusvoimien organisaatiossa hoitavat sotilastiedustelutehtäviä. Lisäksi tarkennettaisiin eroa sotilastiedusteluviranomaisen virkamiesten ja esitutkintaa suorittavien Puolustusvoimien muiden virkamiesten välillä. Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 36 §:n mukaan Puolustusvoimien suorittamaa esitutkintaa hoitaisivat pääesikunnan oikeudellisen osaston virkamiehet.

50.2 Sotilastiedusteluviranomaisen virkamiehen esitutkinnan järjestäminen

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa lausunnossaan, että 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.

Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen mukaan 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 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. lakiehdotuksessa sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annettua lakia esitetään muutettavaksi siten, 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 käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen 3. lakiehdotuksen 36 §:ssä tarkoitetut pääesikunnan oikeudellisen osaston virkamiehet eli käytännössä puolustusvoimien asessori, tutkinnanjohtajana toimiva sotilaslakimies sekä poliisikoulutetut ylietsivät. Näillä tahoilla voidaan katsoa olevan paras mahdollinen asiantuntemus tilanteessa, jossa kurinpitomenettelyyn saatettu asia tulisi siirtää poliisin tutkittavaksi.

Puolustusministeriö 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 hallintoyk-

sikössä 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 käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen 3. lakiehdotusta tulisi käsiteltävänä olevan kysymyksen osalta muuttaa.

Muut huomiot

51 Ilmiantajan suoja

Effi ry toteaa lausunnossaan, että tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavaan lakiin tulisi lisätä nimenomainen säännös koskien kantelijan henkilöllisyyden salaamista.

Ihmisoikeusliitto viittaa lausunnossaan EU:n perusoikeusviraston raportissa esitettyyn, jossa nimettömien ilmiantojen mahdollisuutta pidetään olennaisena osana tiedustelutoiminnan valvontaa.

Puolustusministeriö pitää huomioita tärkeänä. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan kuitenkaan erityisiä säännöksiä ilmiantajan suojaksi ei tarvita.

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

Mikäli ilmiantaja ei saisi tarvittavaa tukea edellä tarkoitetuilta laillisuusvalvojilta, ilmiantaja saattaisi joutua tukeutumaan muihin keinoihin, kuten julkisuuteen. Näissäkin tapauksissa salaisen tiedon hyödyntämisrikos ei välttämättä tulisi käsille.

Edelleen, jos kuitenkin henkilö saatettaisiin syytteeseen, voisi tuomioistuin viime kädessä jättää henkilön tuomitsematta rangaistukseen, mikäli mahdollisen rikoksen tavoite oli saada tiedusteluviranomaisen lainvastainen tai lain tarkoituksen vastainen toiminta päättymään.

52 Sotilastiedustelutoiminnasta tiedottaminen

Effi ry toteaa lausunnossaan, että tiedustelutoiminnasta tulisi kertoa mahdollisimman avoimesti. Julkisissa esityksissä voitaisiin ilmoittaa määrällisiä tietoja muun muassa tietoliikennetiedustelun osalta, kuinka laajoihin henkilöryhmiin, kuinka isoon verkkoalueeseen ja data- ja viestimääriin myönnetyt tiedusteluluvat ja toisaalta toteutetut tiedustelutoimenpiteet ovat kohdistuneet. Lisäksi julkisiin esityksiin voitaisiin lisätä tilastoja siitä, paljonko ja kuin monta eri henkilöä koskevia tietoja tiedusteluviranomaiset ovat saaneet muiden viranomaisten rekistereistä.

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

Kattavin kuva edellä tarkoitetuista tiedoista koko tiedustelutoiminnassa, sotilas- ja siviilitiedustelussa, olisi tiedusteluvaltuutetulla. Uusi perustettava parlamentaarinen valvonta parantaa tiedustelun valvonnan tilannekuvaa. Julkaistavat tiedot ja tilastot tulee kuitenkin käydä tarkasti läpi tiedusteluviranomaisten ja tiedusteluvaltuutetun kanssa, jottei tiedustelun tarkoitus vaarannu. Päätös tietojen julkistamisesta tulisi olla aina viime kädessä sotilastiedustelupuolella sotilastiedusteluviranomaisella.

53 Henkilötietojen käsittely

Tietosuojavaltuutettu ja **Effi ry** toteavat, että hallituksen esitykseen ei sisälly ehdotuksia valmisteilla oleviksi laeiksi henkilötietojen käsittelystä. Taustalla on puolestaan mm. Euroopan unionin tietosuojadirektiivistä (20161680) aiheutuva implementointitarve. Näin ollen ei ole mahdollista saada kokonaiskuvaa ko. viranomaisten henkilötietojen käsittelystä.

Puolustusministeriö toteaa, että eduskunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys laiksi henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa (HE 13/2018 vp.), jossa esitetään

Lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström
Hallitussihteeri Kosti Honkanen

säädettäväksi henkilötietojen käsittelyä Puolustusvoimissa koskeva uusi laki. Mainitussa esityksessä on myös huomioitu sotilastiedustelua koskevan lainsäädännön tarpeet ja vaatimukset.

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