EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta, Perustuslakivaliokunta

LAUSUNTO

1.9.2026

Viite: Perustuslakivaliokunnan kokous 3.9.2026 klo 8.30

EOAK/6772/2026 Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi HE 104/2026 vp

1 LAUSUNTOPYYNTÖ

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta asiasta.

Hallituksen esityksen tarkoituksena on toteuttaa hallitusohjelman kirjauksia tiedustelulainsäädännön kehittämisestä.

Sotilastiedustelusta annetun lain tietoliikennetiedustelua koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että tietoliikennetiedustelussa kyetään paremmin määrittämään hakuehtoja tietoliikennetiedustelun tarkemmaksi kohdentamiseksi. Sotilastiedusteluviranomaiselle mahdollistettaisiin teknisten tietojen käsittely viestintäverkon osan sekä tietoliikenteen reitittymisen ja muutosten tunnistamiseksi. Tietoliikennetiedustelusta poistettaisiin kielto käyttää viestin sisältöön meneviä hakuehtoja sekä kielto käyttää Suomessa olevaa tai oletettavasti olevaa telepäätelaitetta tai -osoitetta hakuehtona. Esityksessä ehdotetaan, että muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvasta tiedustelusta ilmoittamisesta luovuttaisiin.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uudesta tietojärjestelmätiedustelun toimivaltuudesta, jonka avulla voitaisiin hankkia tietoa sotilaallisesta toiminnasta tai kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan hyödynnettävän tietojärjestelmän toiminnasta Suomessa. Rajavartiolaitokselle ehdotetaan toimivaltaa avustaa sotilastiedusteluviranomaista ja suorittaa tiettyjen tiedustelumenetelmien käyttöön liittyviä toimenpiteitä. Sotilastiedusteluviranomaisen ja eräiden muiden viranomaisten välistä tietojenvaihtoa esitetään laajennettavaksi.

Olen antanut hallituksen esitysluonnoksesta puolustusministeriölle lausunnon EOAK/7676/2025. Siinä esitettyjä näkökohtia on varsin kattavasti otettu hallituksen esitystä laadittaessa huomioon joko muuttamalla säädöstekstiä tai täydentämällä perusteluja. Katson kuitenkin aiheelliseksi nostaa tässä yhteydessä vielä esiin seuraavat näkökohdat.

2 LAKI SOTILASTIEDUSTELUSTA

18 a § Yhteistoiminta Rajavartiolaitoksen kanssa

Rajavartiolaitokselle ehdotetaan toimivaltuutta suorittaa tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtyneen sotilaslakimiehen tai muun virkamiehen pyynnöstä lain 22, 26, 28, 30, 32, 41, 42, 54 ja 56 §:ssä säädetyn yksittäisen toimenpiteen. Kysymys olisi siten tarkkailusta ja suunnitelmallisesta tarkkailusta, teknisestä kuuntelusta, teknisestä katselusta, teknisestä seurannasta, teknisestä laitetarkkailusta, teleosoitteen tai telepäätelaiteen yksilöintitietojen hankkimisesta, laitteen sekä menetelmän tai ohjelmiston asentamisesta ja poisottamisesta sekä paikkatiedustelusta ja jäljentämisestä.

Perustuslain 10 §:n muuttamista koskevassa mietinnössään perustuslakivaliokunta totesi: ”Säännöksen soveltamisrajoituksista perustuslakivaliokunta korostaa, että ensinnäkin tiedonhankinta kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta voitaisiin säännöksen perusteella osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten (nykyisin suojelupoliisi, pääesikunta ja puolustusvoimien tiedustelulaitos) tehtäväksi.” (PeVM 4/2018 vp, s. 8).

Rajavartiolaitosta ei tässä yhteydessä mainita. Nyt Rajavartiolaitokselle ehdotettavista toimivaltuuksista ainakin tekninen kuuntelu, tekninen laitetarkkailu ja jäljentäminen voivat käsitykseni mukaan kohdistua luottamukselliseen viestiin, jota perustuslain 10 §:n 4 momentin erityinen lakivaraus suojaa juuri kansallista turvallisuutta uhkaavan toiminnan tiedonhankinnassa.

Edellä mainitun perustuslakivaliokunnan mietinnön valossa on kysymyksenalaista, onko kaikkia nyt ehdotettuja toimivaltuuksia mahdollista säätää Rajavartiolaitokselle, kun sitä ei mietinnön mukaan pidetä kansallisesta turvallisuudesta huolehtivana viranomaisena.

Esityksen perusteluissa (s. 127) ratkaisua puolustetaan sillä, ettei Rajavartiolaitoksen toimenpiteissä olisi kyse tiedustelutoiminnasta, koska toimenpiteellä saatujen tietojen käsittely ja analysointi kuuluu aina sotilastiedusteluviranomaiselle. Toiminta tapahtuisi sotilastiedusteluviranomaisen toimivallassa, ohjauksessa ja valvonnassa.

Perusteluissa (s. 210–211) tätä täydennetään laajalla, perustuslain 2 §:n 3 momenttiin ja PTR-yhteistyötä (poliisi, tulli, Rajavartiolaitos) koskevaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 35/2008 vp) nojautuvalla arvioinnilla, jonka mukaan kysymys ei ole tiedusteluviranomaisen aseman

tai tehtävän siirtämisestä Rajavartiolaitokselle vaan yksittäisten, tarkoin rajattujen toimenpiteiden suorittamisesta toisen viranomaisen pyynnöstä tämän toimivallassa, ohjauksessa ja valvonnassa – viranomaisten voimavarojen tarkoituksenmukaista käyttöä koskevana järjestelynä. Pidän tätä oikeudellista jäsennystä sinänsä johdonmukaisena eikä sille esitetty perustelu ole täysin vailla tukea.

Nähdäkseni analogia PTR-yhteistyöhön ei kuitenkaan ole vakuuttava. PTR-yhteistyössä avustava viranomainen käyttää omaa, itsenäistä lakiin perustuvaa toimivaltaansa toisen viranomaisen pyynnöstä oman toimialansa piirissä. Toimivalta ei ole lainattua eikä sidottu siihen, että pyynnön esittänyt viranomainen kuuluisi johonkin suppeaan, perustuslain esitöissä erikseen määriteltyyn viranomaisryhmään.

Nyt käsillä olevassa tilanteessa Rajavartiolaitoksella ei sitä vastoin ole omaa, itsenäistä toimivaltaa käyttää teknistä kuuntelua, teknistä laitetarkkailua tai jäljentämistä kansallista turvallisuutta uhkaavan toiminnan tiedonhankinnassa. Virasto suorittaisi juuri sitä tehtävää, jonka perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti todennut kuuluvan vain kolmelle mainitulle viranomaiselle.

Perustuslakivaliokunnan mietinnössään esittämän kannanoton tarkoituksena on käsitykseni mukaan varmistaa, että näin arkaluonteista tiedonhankintaa käyttävät vain organisaatiot, joiden erityisosaaminen kyseisen toimivaltuuden käytössä tiedustelutoiminnassa, sisäinen valvonta ja vastuunkanto on rakennettu nimenomaan tätä tehtävää varten – ei ainoastaan varmistaa, että hankitun tiedon jatkokäsittely tapahtuu tällaisessa organisaatiossa. Pidän tämän vuoksi perustellumpana tulkintaa, jonka mukaan kannanotto koskee myös sitä, minkä organisaation virkamies itse suorittaa menetelmän käytön, ei ainoastaan sitä, minkä organisaation vastuulla saadun tiedon analysointi on.

Katson tämän perusteella, että 18 a §:ää tulisi jatkovalmistelussa muuttaa joko siten, että

– Rajavartiolaitokselle ehdotettu toimivaltuus rajataan koskemaan vain niitä mainituista toimenpiteistä, jotka eivät voi kohdistua luottamukselliseen viestiin (esimerkiksi tarkkailua, suunnitelmallista tarkkailua, teknistä seurantaa, teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimista ja paikkatiedustelua), taikka siten, että
– teknisen kuuntelun, teknisen laitetarkkailun ja jäljentämisen osalta itse toimenpiteen suorittaa aina sotilastiedusteluviranomaisen oma virkamies Rajavartiolaitoksen antaessa ainoastaan esimerkiksi logistista tai teknistä tukea.

Mikäli näin ei tehdä, perustuslakivaliokunnan on arvioitava nimenomaisesti, onko esitys sopusoinnussa sen omassa mietinnössä PeVM 4/2018 vp ilmaiseman kannanoton kanssa.

20 § Kansainvälinen yhteistyö

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan muutosta, jonka mukaan ulkomainen toimivaltainen viranomainen voisi osallistua minkä tahansa tiedustelumenetelmän käyttöön yhteistoiminnassa sotilastiedusteluviranomaisen virkamiehen kanssa. Voimassa olevassa laissa ulkomaisen virkamiehen toimiminen on rajattu erikseen lueteltuihin tiettyihin tiedustelumenetelmiin, joista yhdelläkään ei alkuperäisen sotilastiedustelulakia koskevan hallituksen esityksen (HE 203/2017 vp) ”kajottaisi luottamuksellisen viestin salaisuuteen”.

Tämä rajaus on ollut voimassa olevan sääntelyn hyväksyttävyyden kannalta keskeinen peruste. Koska nykyinen keinovalikoima ei koske luottamuksellista viestiä, ulkomaisen virkamiehen osallistumista on voitu pitää vähäisempänä puuttumisena perusoikeuksiin. Kun ehdotettu muutos poistaa tämän rajauksen kokonaan, se poistaa samalla sen perusteen, jolla nykyinen järjestely on alun perin oikeutettu, ja edellyttää siten uutta, itsenäistä ja vähintään yhtä vakuuttavaa perustelua. Pelkkä viittaus tarkoituksenmukaisuuteen – siihen, ettei rajausta tiettyihin menetelmiin voida pitää tarkoituksenmukaisena, koska osa tarpeellisesta tiedosta jää sen ulkopuolelle (s. 69–70) – ei tällaista perustetta muodosta, kun kysymys on perustuslain 124 §:n edellyttämästä arvioinnista.

Tähän on sovellettavissa perustuslain 124 § edellyttämä kaksivaiheinen arviointikehikko: ensin on ratkaistava, onko toiminnassa kyse julkisesta hallintotehtävästä, ja vasta tämän jälkeen, sisältyykö siihen merkittävää julkisen vallan käyttöä. Ulkomaisen virkamiehen osallistuminen tiedustelumenetelmän käyttöön Suomen alueella on kiistatta julkinen hallintotehtävä. Tällöin ratkaisevaksi kysymykseksi jää, muodostuuko osallistumisesta merkittävää julkisen vallan käyttöä silloin, kun menetelmä ulottuu luottamuksellisen viestin alueelle.

Katson, että vastaus on lähtökohtaisesti myöntävä. Viestin salaisuuteen puuttuminen on tyypillinen esimerkki merkittävästä julkisen vallan käytöstä, eikä esityksessä ole esitetty perustetta, jonka nojalla ulkomaisen virkamiehen osallistuminen tällaiseen toimintaan jäisi kynnyksen alapuolelle.

Ehdotettu sääntely on, kuten perusteluissa on todettu, merkityksellinen myös perustuslain 1 §:n 1 momentista ilmenevän valtion täysivaltaisuuden kannalta. Vieraan valtion viranomaisen mahdollisuus käyttää itsenäisesti julkista valtaa Suomessa on merkityksellistä perustuslain 1 §:n säännösten kannalta. (esim. PeVL 67/2002 vp).

Aiemmassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä valiokunta ei ole pitänyt ongelmallisena alaltaan rajattuja sopimusmääräyksiä, joilla EU:n toisen jäsenvaltion viranomaiselle on annettu valta toimia myös Suomen alueella ja osin samalla tavalla kuin kansalliset viranomaiset sekä käyttää tällöin Suomen oikeudenkäyttöpiiriin ja siellä oleskeleviin kohdistuvaa julkista valtaa. (esim. PeVL 28/2008 vp, PEVL 1/2007 vp, ja niissä viitatut).

Nyt tarkasteltava säännös kuitenkin kattaisi laajasti eri tiedustelumenetelmiä ja rajoittamattoman piirin ”ulkomaisia viranomaisia”. Lisäksi heidän toimivaltansa perustuisi pääesikunnan tiedustelupäällikön päätökseen.

Sääntelyn asianmukaisuudesta suhteessa aiempaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön on vaikea varmistua.

42 § Laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen ja poisottaminen

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan sotilastiedusteluviranomaisen pyynnöstä viranomaisen ulkopuolisella henkilöllä olisi oikeus tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtyneen virkamiehen ohjauksessa ja valvonnassa toteuttaa tiedustelumenetelmän käytön edellyttämä yksittäinen asennus- tai poistamistoimenpide, jos se on välttämätöntä tiedustelumenetelmän käyttämiseksi.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on laaja, useiden sivujen mittainen perustuslain 124 §:ää koskeva arviointi (s. 207–210), jonka johtopäätös on, ettei 42 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa toimenpiteissä “ole kyse yksityiselle henkilölle annettavasta julkisesta hallintotehtävästä” (s. 208). Johtopäätös perustuu keskeisesti kahteen seikkaan: toimenpiteen rinnastamiseen tietolähdetoimintaan, jota perustuslakivaliokunta ei ole aiemmassa lausuntokäytännössään arvioinut perustuslain 124 §:n kannalta lainkaan, sekä siihen, että toiminta on “luonteeltaan epäitsenäistä” ja tapahtuu viranomaisen “tarkoin asettamissa puitteissa sekä ohjeiden ja valvonnan alaisena”.

Tätä johtopäätöstä vastaan esitän kolme toisistaan riippumatonta huomautusta:

1) Käyttäessään toiminnan epäitsenäisyyttä perusteena sulkea toimenpide kokonaan julkisen hallintotehtävän käsitteen ulkopuolelle, esitys ohittaa kokonaan sen säännöksen esitöistä ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneesta lausuntokäytännöstä ilmenevän seikan, että tehtävän kuuluminen perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän piiriin ei edellytä sitä, että tehtävässä käytetään itsenäisesti harkintavaltaa. Itsenäisen harkintavallan puute ei siten ole peruste sulkea toimintaa kokonaan julkisen hallintotehtävän käsitteen ulkopuolelle.

   Lisäksi 42 §:ssä tarkoitettu toimenpide poikkeaa tietolähdetoiminnasta laadullisesti tavalla, joka on syytä ottaa huomioon arvioitaessa, onko kyse julkisesta hallintotehtävästä. Siinä missä tietolähde hyödyntää tiedonhankinnassa omia, viranomaisesta riippumattomia sosiaalisia suhteitaan ja pääsyään, 42 §:n 2 momentissa tarkoitettu viranomaisen ulkopuolinen henkilö suorittaa teknisen toimenpiteen (laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen tai poisottaminen), joka sellaisenaan ja suoraan mahdollistaa valtiollisen tiedustelumenetelmän käytön – esityksen omin sanoin “viranomaisen julkisen vallan käytön” (s.

210). Tämä puoltaa mielestäni pikemminkin sitä, että kysymyksessä on ainakin ensimmäisen vaiheen kynnyksen ylittävä julkinen hallintotehtävä

2) Esityksen oma kuvaus toimenpiteen tosiasiallisesta toteutuksesta on ainakin osin ristiriidassa väitteen kanssa, jonka mukaan toiminta tapahtuisi viranomaisen konkreettisessa valvonnassa. Perustelujen mukaan (s. 209) toimenpide olisi suoritettava “sotilastiedusteluviranomaisen ohjeiden ja valvonnan alaisena”, mutta kuten esityksestä käy ilmi, sotilastiedusteluviranomaisen virkamies ei edes voisi olla fyysisesti läsnä silloin, kun ulkopuolinen henkilö suorittaa asennus- tai poistamistoimenpiteen esimerkiksi kotirauhan piirissä. Perustelujen mukaan (s. 133) ”säännöksen tilanteissa olisi kyse toimenpiteistä, joita sotilastiedusteluviranomainen ei pysty itse suorittamaan käsillä olevassa tilanteessa”.

   Ellei tällaista läsnäoloa tai muuta reaaliaikaista valvontaa edellytetä, kysymys on käytännössä etukäteisohjeistuksesta ja jälkikäteisestä raportoinnista. Nähdäkseni juuri reaaliaikaisen, konkreettisen valvonnan puuttuminen on seikka, joka lähentää toimenpidettä merkittävään julkisen vallan käyttöön eikä loitonna siitä.

3) Perustuslain 124 § edellyttää julkisen hallintotehtävän antamiselta muulle kuin viranomaiselle myös sitä, ettei tehtävän antaminen vaaranna oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Tähän liittyy vakiintuneesti vaatimus siitä, että tehtävää hoitava henkilö on toiminnassaan rikosoikeudellisen virkavastuun alainen. Esityksestä ei käy ilmi, että viranomaisen ulkopuolinen asentaja olisi toiminnassaan virkavastuun alainen. Mikäli kyseessä todetaan olevan julkinen hallintotehtävä, tulee virkavastuusta tämän tehtävän hoitamisessa vakiintuneen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan säätää nimenomaisesti.

   Samalla totean, että ehdotettu 93 § virkavastuusta, jonka mukaan ”Henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä.”, on epätäsmällisyydessään ristiriidassa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen (PL 8 §) kanssa.

Kiinnittää huomiota lisäksi se, että vastaavissa pakkokeinolain ja poliisilain (PKL 10:26 ja PolL 5:26 ja 5a:16) mukaisissa menettelyissä toimenpiteen suorittaminen on mahdollista vain virkamiehelle. Esityksessä ei ole selitetty, miksi sotilastiedustelussa olisi perusteltua poiketa tästä lainsäätäjän muutoin johdonmukaisesti noudattamasta linjasta.

Edellä esitetyn perusteella katson, ettei säätämisjärjestysperusteluissa esitetty arviointi ole riittävä. Kiinnitän perustuslakivaliokunnan huomiota siihen, että 42 §:n 2 momentin mukaista toimenpidettä on perusteltua pitää ainakin julkisena hallintotehtävänä ja todennäköisesti myös merkittävänä julkisen vallan käyttönä, minkä vuoksi sen antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttäisi joko toimenpiteen rajaamista siten, ettei se voi

kohdistua kotirauhan piiriin ilman virkamiehen fyysistä läsnäoloa, taikka toimenpiteen kokonaan varaamista viranomaiselle.

55 a § ja 56 a § Näytteenotto paikkatiedustelussa ja aineen, omaisuuden tai esineen tilapäinen haltuunotto

Ehdotukseen sisältyy uusi toimivaltuus näytteenotosta paikkatiedustelussa ja kohteen tilapäisestä haltuunotosta.

Sen enempää säännösehdotukseen kuin yksityiskohtaisiin perusteluihinkaan ei sisälly mainintaa tilanteesta, jossa aine, omaisuus tai esine näytteenoton vuoksi esimerkiksi vaurioituu tai muutoin muuttuu käyttökelvottomaksi. Asiaa olisi mielestäni perusteltua arvioida.

Perustuslain 15 §:n takaama omaisuudensuoja sisältää muun muassa sen, että jos omistusoikeuteen kuuluvia oikeuksia vähennetään tai rajoitetaan, puututaan samalla omaisuudensuojaan, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine sinänsä säilyisikin koskemattomana haltijallaan (HE 309/1993 vp, s. 62). Sitä suuremmalla syyllä omaisuudensuojaa loukataan, jos toimenpiteen kohteena oleva aine, omaisuus tai esine näytteenoton seurauksena vaurioituu tai muuttuu käyttökelvottomaksi. Sen enempää säännösehdotukseen kuin sen yksityiskohtaisiin perusteluihin ei sisälly mainintaa tällaisesta tilanteesta. Vaikka ymmärränkin, että tavoitteena on suorittaa toimenpide niin, että näytteenotosta ei jää jälkeä eikä kohde vahingoitu, ei sellaisen mahdollisuutta voi kokonaan sivuuttaa.

Asian huomioimatta jääminen on erityisen merkityksellinen siksi, ettei toimenpiteestä 89 §:n mukaan pääsääntöisesti tehtäisi ilmoitusta. Kohde ei siten oletettavasti koskaan saisi tietää, että näytteenoton yhteydessä hänen omaisuuttaan on vaurioitunut, eikä hänellä ole käytännössä mahdollisuutta hakea korvausta, ellei laissa erikseen turvata tätä oikeutta. Kysymys ei siten ole vain aineellisesta puutteesta vaan myös perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvasta oikeusturvavaatimuksesta, joka jää tältä osin täyttymättä.

Esitykseen sisältyy jo 42 §:n 3 momentissa tähän soveltuva ratkaisumalli: sotilastiedusteluviranomaisen velvollisuus korvata toimenpiteestä aiheutuva vähäistä suurempi haitta tai vahinko. Vastaava korvausvelvollisuutta koskeva säännös tulisi ulottaa koskemaan myös 55 a ja 56 a §:n mukaista näytteenottoa ja tilapäistä haltuunottoa.

66 § – 67 § Teknisten tietojen käsittely

Sotilastiedustelulakia säädettäessä perustuslakivaliokunta totesi valtiosääntöoikeudellisesti merkittävimmän toimivaltuuden olevan tietoliikenteeseen kohdistuva tiedustelu (PeVL 36/2018 vp, s. 14). Perustuslakivaliokunta edellytti (s. 23) ”hetkellisyyden” lisäksi säädettävän nimenomaisen yleisestä ja kohdentamattomasta tietoliikenteen seurantaan kohdistuvasta kiellosta, joka säädettiinkin lain 65 §:ään.

Nyt ehdotetaan teknisten tietojen käsittelyä koskevaan 66 §:ään ensinnäkin muutosta, jossa poistetaan vaatimus tietoliikenteen teknisten tietojen keräämisen ”hetkellisyydestä”. Perustelujen (s. 149) mukaan hetkellisyyden vaatimusta on pidetty käytännössä vaikeasti toteutettavana ja epätarkoituksenmukaisena. Perustelujen mukaan hetkellisyyden poistamisen ei voida katsoa johtavan siihen, että teknisten tietojen käsittelyn voitaisiin katsoa olevan niin kutsuttua massavalvontaa, koska toimivaltuuden nojalla saatava tieto on lain 10 §:n 11 kohdan mukaisesti muuta kuin viestin sisältöön kuuluvia tietoliikenteen tietoja eikä mahdollisesti saatavaa henkilötietoa voida toimivaltuuden nojalla kuitenkaan yhdistää yksittäiseen luonnolliseen henkilöön tai organisaatioon.

Hetkellisyyden sijaan nyt ehdotetaan määrillistä rajaa: kerättävien teknisten tietojen määrä ei saisi ylittää viittä (5) prosenttia kohteena olevan Suomen rajan ylittävän viestintäverkon osan kapasiteetista. Näin kerätyt tekniset tiedot voidaan tallentaa enintään 18 kuukauden ajaksi.

Ehdotettu viiden prosentin raja täyttää sinänsä ainakin muodollisesti tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksen. Esityksestä ei kuitenkaan käy ilmi, miten rajan tosiasiallista noudattamista valvotaan lupakauden aikana, joka ehdotetun 67 §:n 2 momentin mukaan voi kestää enintään kuusi kuukautta. Koska rajan ylittävän viestintäverkon osan kokonaiskapasiteetti voi tänä aikana muuttua, pelkkä prosenttiosuuden asettaminen lakiin ei vielä osoita, että rajaa tosiasiassa noudatetaan koko lupakauden ajan.

Jotta täsmällisyysvaatimus toteutuisi myös käytännössä eikä vain säädöstekstin tasolla, edellytän, että lakiin esimerkiksi lisätään sotilastiedusteluviranomaiselle velvollisuus dokumentoida kunkin luvan osalta käytetyn kapasiteettilaskennan perusteet sekä toteutunut prosenttiosuus, ja että nämä tiedot toimitetaan tiedusteluvalvontavaltuutetulle säännöllisesti lupakauden aikana. Ilman tällaista dokumentointi- ja raportointivelvollisuutta viiden prosentin raja jää käytännössä valvomattomaksi normiksi, vaikka se sinänsä täyttäisikin säädöstasolla tarkkarajaisuuden vaatimuksen.

68 § Valtiolliseen toimijaan kohdistuva tietoliikennetiedustelu

Pykälän 3 momentti ehdotetaan muutettavaksi niin, että ehdottoman kiellon sijaan Suomessa oleskelevan henkilön hallussa olevan tai tämän oletettavasti muuten käyttämän telepäätelaitteen tai teleosoitteen yksilöiviä tietoja voitaisiin käyttää hakuehtona tilapäisesti.

Perustelujen (s. 158) mukaan tämä olisi välttämätöntä, sillä valtiollinen toimija voi olla myös Suomessa tai saapua kesken tiedonhankinnan Suomeen.

Vakiintuneen tulkinnan mukaan valtiollinen toimija ei nauti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa, joten muutos ei sinänsä näytä olevan merkityksellinen perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta.

On kuitenkin korostettava, että mikäli tiedonhankinnan aikana havaitaan hakuehdon koskeneenkin muun kuin valtiollisen toimijan telepäätelaitteen tai teleosoitteen yksilöiviä tietoja, kysymys ei voi olla tässä pykälässä tarkoitetusta toimenpiteestä ja toimenpide on käsitykseni mukaan keskeytettävä. Pidän myönteisenä, että tämä on huomioitu ehdotetussa 82 a §:n 2 momentissa.

70 § Muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuva tiedustelu

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi ensinnäkin niin, että ehdottoman kiellon sijaan hakuehtona voitaisiin tilapäisesti käyttää Suomessa oleskelevan henkilön hallussa olevan tai tämän oletettavasti muuten käyttämän telepäätelaitteen tai teleosoitteen yksilöiviä tietoja (2 mom.).

Toiseksi muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvan tiedustelun kohdentamisessa voitaisiin käyttää viestin sisältöön kohdistuvia hakuehtoja sillä rajoituksella, että kielellisiä ilmaisuja voidaan käyttää hakuehtona ainoastaan yhdessä teknisten tietojen kanssa. (3 mom.)

Ehdotusta perustellaan (s.159) muun muassa sillä, että tiedustelun kohteena on toiminta, johon voi myös olennaisesti liittyä Suomessa oleskelevat henkilöt. Etenkin tilanteessa, jossa sotilaalliseen tai kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan liittyvä henkilö saapuu yllättäen Suomeen tietoliikennetiedustelun käytön aikana, voi aluksi olla tarve jatkaa tietoliikennetiedustelua, kunnes voidaan siirtyä käyttämään kohdennetumpia tiedustelumenetelmiä, kuten telekuuntelua.

Muutos on merkityksellinen perustuslaissa taatun luottamuksellisen viestinnän suojan ja perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta toimivaltuuden kohdistuessa muuhun kuin valtiolliseen toimijaan. Viestinnän välitystiedot kuuluvat viestin sisällön ohella luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan piiriin, mitä esityksen säätämisjärjestysjaksossa 10.2.2.5 on myös laajasti käsitelty.

Perustelujen (s. 201–202) mukaan ehdotetulla muutoksella voidaan arvioida olevan perusoikeusmyönteisiä vaikutuksia, sillä se rajaisi sotilastiedusteluviranomaisen käsittelyyn tulevan tietoliikenteen määrää ja toteuttaisi hakuehdon määritelmää aiempaa paremmin. Lisäksi hakuehtojen käytön vaiheessa tapahtuvaa viestintään puuttumista ei voida pitää yhtä merkittävänä puuttumisena yksityisyyden suojaan kuin sitä, että viranomaisen virkamies käsittelee ja perehtyy viestin sisältöön.

Arvioimatta perusteluissa esitettyjä näkökohtia enemmälti, totean perustuslakivaliokunnan lausuneen perustuslain 10 §:ää koskevasta hallituksen esityksestä HE 198/2017 vp antamassaan mietinnössä, että vaikka vieraan valtion sotilas- tai muun viranomaisorganisaation viestintä ei nauti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa, sotilastiedustelutoimivaltuuksia ei voida kohdistaa kaikissa tapauksissa niin täsmällisesti, ettei olisi vaaraa viranomaisten tilapäisestä pääsystä yksittäisten, tiedustelutehtävään liittymättömien henkilöiden viestintää

koskeviin tietoihin, mikä tulee perustuslakivaliokunnan mielestä tavallisissa laeissa rajata mahdollisimman vähäiseksi (PeVM 4/2018 vp, s. 7).

Tämä periaate koskee sitäkin suuremmalla syyllä nyt käsillä olevaa, valtiosta riippumattomaan toimijaan kohdistuvaa tiedustelua, jossa kohteen viestintä sellaisenaan nauttii perustuslain suojaa. Mitä laajemmin kielellisiä ilmaisuja voidaan käyttää hakuehtoina, sitä suurempi on vaara, että hakuehdot osuvat myös tiedustelutehtävään liittymättömien henkilöiden viestintään. Katson, että 3 momentin mukaista rajoitusta – kielellisen hakuehdon sitomista tekniseen hakuehtoon – on pidettävä tämän vaaran hallitsemiseksi välttämättömänä vähimmäisedellytyksenä.

89, 89 a ja 89 b §:t Ilmoitusvelvollisuus

Esityksessä ehdotetaan ilmoitusvelvollisuuden poistamista muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvasta tiedustelusta siinä tilanteessa, kun käsittelyssä on manuaalisesti selvitetty tietoliikennetiedustelun suorittamisen hetkellä Suomessa olevan henkilön luottamuksellisen viestin tunnistamistiedot tai sisältö. Muutos on merkittävä tiedustelun kohteen oikeusturvan kannalta.

Perustelujen (s. 166–167) mukaan tietoliikennetiedustelu poikkeaa menetelmänä esimerkiksi telekuuntelusta eikä se ole tiedustelumenetelmänä yhtä intensiivinen kohteen kannalta kuin telekuuntelu. Tietoliikennetiedustelua rajataan fyysisesti kohdistamalla se tiettyyn Suomen rajan ylittävään viestintäverkon osaan. Tietoliikenne kulkee kulloisenkin tilanteen mukaan tehokkainta reittiä pitkin viestintäverkon osissa ja tämän takia voidaan sanoa, että tietoliikennetiedustelujärjestelmän kohteeksi joutuu satunnaista tietoliikennettä. Tiedustelun kannalta merkittävää tietoa saadaan kuitenkin myös muusta kuin varsinaisesta viestin sisällöstä. Tietoliikennetiedustelu on lähtökohtaisesti tarkoitettu Suomen raja ulkopuolelta tulevien uhkien tiedusteluun. Tämän lähtökohdankin takia käytännössä on mahdotonta selvittää henkilötasolla ulkomailta tulevan tietoliikenteen alkuperäistä lähettäjää tai tämän asuinpaikkaa; käytännössä ilmoituksen tekeminen on mahdotonta.

Perusteluissa on käyty lävitse myös EIT:n ratkaisukäytäntöä, ja siihen viitaten todetaan, että EIT on hyväksynyt tiedustelujärjestelmät, joissa lähtökohtaista ilmoitusvelvollisuutta ei ole. EIT on ratkaisuissaan todennut, että etenkin tietoliikennetiedustelun osalta ilmoittaminen on käytännössä mahdotonta ja riittävänä voidaan pitää sitä, jos henkilö voi saattaa asiansa selvitettäväksi muilla keinoilla, kuten ulkopuolinen valvova taho, mitä kautta hän voi päästä vastaavaan lopputulokseen kuin ilmoitusvelvollisuuden kautta.

Tältä osin kiinnitän huomiota siihen, että esimerkiksi perustuslakivaliokunta totesi asiaa koskevaa hallituksen esitystä käsitellessään ilmoittamista koskevan sääntelyn luovan merkittävän oikeusturvatakeen (PeVL 35/2018 vp – HE 202/2017, s. 8). Valiokunta totesi sekä perustuslain että Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden kannalta lähtökohtana olevan, että tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoitetaan mahdollisimman pian asianosaiselle ja että poikkeukset tähän lähtökohtaan rajoittuvat vain soveltamisedellytyksiltään hyvin tiukasti määriteltyihin tilanteisiin. Valiokunnan näkemyksen mukaan salaisten tiedustelumenetelmien käyttöön liittyvää ilmoittamisvelvollisuutta on syytä pitää keskeisenä osana tällaisten menettelyjen oikeussuojatakeita (s. 24).

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan lähtökohtaisesti muutos ilmoitusvelvollisuuteen ei supista tosiasiallisesti henkilöiden oikeutta saada asiaansa tutkittavaksi, sillä jokaisella on tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 12 §:n perusteella, jos epäilee olleensa tiedustelun kohteena, oikeus pyytää tiedusteluvalvontavaltuutettua tutkimaan häneen kohdistuneen mahdollisen tiedustelumenetelmän käytön lainmukaisuuden. Lisäksi mainitun lain 11 §:n mukaan jokainen, joka katsoo, että tiedustelutoiminnassa on rikottu hänen oikeuksiaan tai menetelty muutoin lainvastaisesti, voi kannella tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontavaltaan kuuluvassa asiassa.

Näin onkin, mutta tähän liittyen kiinnitän huomiota esityksen omaan vaikutusarvioon (s. 91), jonka mukaan ” ihmisten halukkuus tehdä tutkimispyyntöjä ja kanteluita pysyy ennallaan.” Totean, että näiden keinojen käyttö on vuosittain ollut varsin vähäistä.

Tämä arvio kumoaa mielestäni esityksen oman väitteen korvaavien oikeussuojakeinojen riittävyydestä. Jotta tutkimispyyntö tai kantelu voisi tosiasiassa korvata poistettavan ilmoitusvelvollisuuden, kohteen tulisi jollain muulla tavoin saada tieto tai epäily itseensä kohdistuneesta tiedustelutoimenpiteestä – juuri se tieto, jonka hankkiminen ilmoitusvelvollisuuden poistaminen tekee vaikeammaksi. Jos ilmoitusvelvollisuuden poistaminen ei kuitenkaan esityksen oman arvion mukaan lisää tai vähennä tutkimispyyntöjen ja kanteluiden määrää, tämä viittaa siihen, ettei ilmoitusvelvollisuudella ja korvaaviksi tarkoitetuilla keinoilla ole todellisuudessa sellaista korvaussuhdetta, jota esityksessä oletetaan. Kohteet, jotka tekevät tutkimispyyntöjä, tekevät niitä muista syistä kuin ilmoituksen saamisesta, eivätkä ne kohteet, jotka olisivat saaneet ilmoituksen, näytä korvaavan tätä tietoa tutkimispyynnöin tai kanteluin.

Katson, ettei esitystä voida tältä osin hyväksyä ilman, että jompikumpi seuraavista toteutuu: joko esityksessä osoitetaan uskottavasti, miksi vaikutusarvion ja korvaavuusväitteen välinen ristiriita on vain näennäinen, tai ilmoitusvelvollisuuden poistamisen laajuutta rajataan siten, ettei se ulotu tilanteisiin, joissa Suomessa olevan henkilön luottamuksellisen viestin sisältö on manuaalisesti selvitetty ja tunnistettu.

Oikeusasiamies
Jari Råman

Esittelijäneuvos
Mikko Eteläpää

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.