Prof. Sakari Melander
3.9.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 104/2026 vp** eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sotilastiedustelusta annettua lakia (590/2019) ja eräitä muita lakeja. Esityksessä ehdotetaan sotilastiedustelusta annettua lakia muutettavaksi muun muassa siten, että tietoliikennetiedustelussa kyettäisiin paremmin määrittämään hakuehtoja tietoliikennetiedustelun tarkemmaksi kohdentamiseksi, minkä lisäksi sotilastiedusteluviranomaiselle mahdollistettaisiin teknisten tietojen käsittely viestintäverkon osan sekä tietoliikenteen reitittymisen ja muutosten tunnistamiseksi. Lisäksi tietoliikennetiedustelua koskevasta sääntelystä poistettaisiin kielto käyttää viestin sisältöön meneviä hakuehtoja. Esityksessä ehdotetaan myös useita muita sotilastiedustelusta annettua lakia koskevia muutoksia.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

1. Siviili- ja sotilastiedustelua koskeva sääntely on Suomessa säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella vuonna 2018 (PeVL 35/2018 vp ja PeVL 36/2018 vp). Tiedustelulainsäädännön säätämistä edelsi perustuslain (731/1999) 10 §:n muuttaminen siten, että säännökseen sisällytettiin viestin salaisuutta koskeva rajoituslauseke (10 §:n 4 momentti), joka koskee tiedon hankkimista sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta (PeVM 4/2018 vp).

2. Sotilastiedustelusta annetun lain säätämisen yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta korosti, että tiedustelumenetelmissä on kysymys perus- ja ihmisoikeuksiin varsin konkreettisesti puuttuvien keinojen käytön laajentamisesta tavalla, joka etääntyy yksittäisen konkreettisen rikoksen estämisestä ja selvittämisestä sekä rikostutkinnasta eli rikosperustaisuudesta samoin kuin tällaisten keinojen henkilöllisen soveltamisalan merkittävästä laajentamisesta (PeVL 36/2018 vp, s. 2–3 ja alun perin PeVM 4/2018 vp, s. 8).

3. Perustuslakivaliokunta korosti sotilastiedustelusta annetun lain säätämisen yhteydessä, että ehdotetut tiedusteluvaltuudet merkitsevät syvällekäyvää puuttumista perustuslain 10 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa sekä YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 17 artiklassa turvattuun yksityiselämän suojaan sekä yksityiselämän suojaan sisältyvään henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Samalla tavoin valiokunta korosti, että tiedustelulainsäädännön kannalta merkitystä on EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa turvatuilla oikeuksilla yksityiselämän suojaan ja henkilötietojen suojaan (PeVL 36/2018 vp, s. 3).

4. Tiedustelutoimivaltuuksista säätämisen suhteen valiokunta korosti toimivaltuuksia koskevan sääntelyn merkityksellisyyttä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (PeVL 36/2018 vp, s. 3; ks. myös PeVL 10/2016 vp, s. 3 ja PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II).

5. Lisäksi valiokunta katsoi, että tiedustelun toimivaltuudet ja tehtävät ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta eräiltä osin varsin saman luonteista julkisen vallan käyttöä kuin eräät poliisin toimivaltuudet ja tehtävät. Tässä suhteessa perustuslakivaliokunta on katsonut, että poliisilaki on tyypillisesti sellainen säädös, joka voi herkästi joutua ristiriitaan kansalaisten perusoikeuksien, varsinkin klassisten vapausoikeuksien kanssa (esim. PeVL 67/2010 vp, s. 2–3 ja PeVL 15/1994 vp, s. 1/II; ks. myös PeVL 36/2018 vp, s. 3). Viimeistään perusoikeusuudistuksen jälkeen on myös vakiintunut käsitys, jonka mukaan perusoikeuksien rajoittamisen sallittavuutta tulee arvioida paitsi yksittäisiin perusoikeussäännöksiin mahdollisesti sisältyvien lakivarausten kannalta myös perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten oppien mukaisesti (PeVM 25/2014 vp, s. 4–6). Tiedustelumenetelmien valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa voidaan perustuslakivaliokunnan omaksuman kannan mukaan osin tukeutua salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevaan valiokunnan käytäntöön (PeVL 36/2018 vp, s. 3–4).

6. Samalla perustuslakivaliokunta katsoi, että on oikeudellisesti eroteltava ne seikat, jotka oikeuttavat sääntelyn eroavaisuuden. Salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskeva perustuslakivaliokunnan käytäntö ei valiokunnan mukaan ole sellaisenaan ja varauksitta sovellettavissa tiedustelun tiedonhankintamenetelmiä koskevaa lainsäädäntöä valtiosääntöoikeudellisesti arvioitaessa. Tiedustelumenetelmiä on valiokunnan mukaan arvioitava menetelmäkohtaisesti vastaavia salaisia tiedonhankintamenetelmiä ja salaisia pakkokeinoja koskeva perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ottaen siten, että tiedustelutoiminnan erityinen luonne otetaan asianmukaisesti huomioon. Valiokunta painotti, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin (PeVL 36/2018 vp, s. 4).

7. Lisäksi perustuslakivaliokunta korosti, että tiedustelulainsäädännön tulee olla sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU:n perusoikeuskirjan kanssa, niitä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ja Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) ratkaisukäytäntö myös huomioon ottaen (PeVM 4/2018 vp, s. 9 ja PeVL 36/2018 vp, s. 4).

8. Perustuslakivaliokunnan mukaan sotilastiedustelulainsäädäntöä tulee arvioida ennen kaikkea perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta, koska sotilastiedustelussa on ensisijaisesti kysymys puuttumisesta viestin salaisuuteen tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta (PeVL 36/2018 vp, s. 4). Valiokunta on lisäksi korostanut, että perustuslain 10 §:n 4 momentin rajoituslausekkeen on vastaisuudessakin turvattava riittävästi luottamuksellisen viestin salaisuutta ja asetettava riittävän tiukat valtiosääntöiset rajat siihen puuttumiselle, koska rajoituslausekkeen tarkoituksena on turvata luottamuksellisen viestin salaisuutta liian pitkälle meneviltä rajoituksilta (PeVM 4/2018 vp, s. 4–5).

9. Perustuslain 10 §:n 4 momentin tiedustelutoimivaltuuksia koskevaa rajoituslauseketta säädettäessä perustuslakivaliokunta korosti ensinnäkin, että tiedonhankinta kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta voidaan säännöksen perusteella osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten (suojelupoliisi, pääesikunta ja puolustusvoimien tiedustelulaitos) tehtäväksi. Toiseksi rajoituslauseke koskee vain tiedon hankkimista sellaisesta toiminnasta, joka luonteensa takia voi muodostua vakavaksi uhkaksi kansalliselle turvallisuudelle. Kolmanneksi lailla tulee säätää tyhjentävästi toimivaltuuksien kohdentumisesta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Neljänneksi perustuslain 10 §:n 4 momentti ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaa tiedustelutoiminnassa. Rajoituslausekkeen välttämättömyyttä koskeva edellytys taas tarkoittaa, että luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistunut rajoitus on sallittu vain, jos tiedonhankinta ei ole mahdollista vähemmän puuttuvin keinoin, ja että tiedon hankkimisessa puututaan luottamuksellisen viestin salaisuuteen mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti. Lisäksi valiokunta korosti perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten merkitystä uutta rajoitusperustetta tulkittaessa (PeVM 4/2018 vp, s. 8).

10. Perustuslakivaliokunta korosti tässä yhteydessä niin ikään, että perustuslain 10 §:n 4 momentin tiedustelutoimivaltuuksia koskevan rajoitusperusteen sisältämän välttämättömyysvaatimuksen täyttymiseksi ei riitä, että tiedon hankkimisen luottamuksellisista viesteistä voidaan yleisesti katsoa edistävän kansallista turvallisuutta. Tämän sijaan on osoitettava, että tiedon hankkiminen kussakin yksittäistapauksessa ja siihen liittyvät yksilökohtaiset perusoikeuksien rajoitukset ovat tehokkaita ja välttämättömiä keinoja hankkia tietoa kyseisessä tilanteessa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta (PeVM 4/2018 vp, s. 9).

11. Lopuksi perustuslakivaliokunta korosti, että erityisen olennaista on tällaisessa toimintaympäristössä huolehtia riittävistä oikeusturva- ja valvontajärjestelyistä (PeVM 4/2018 vp, s. 9). Tiedustelua koskevan lainsäädännön arvioinnissa on huolehdittava siitä, että asianosaisilla on oikeus EIT 13 artiklassa tarkoitettuihin tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, joiden merkitys on perustuslain 21 §:n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden tavoin korostunut (PeVL 36/2018 vp, s. 5–6).

Yleinen arvio ehdotetuista muutoksista ja niiden perusteluista

12. Esityksessä ehdotetaan useita sotilastiedustelusta annettua lakia koskevia muutoksia. Osin kysymys on voimassa olevien sotilastiedustelutoimivaltuuksien laajentamisesta tai niitä koskevien soveltamisedellytyksien väljentämisestä. Osin taas kysymys on kokonaan uusien tiedustelutoimivaltuuksien säätämistä koskevista ehdotuksista (esim. ehdotettu tietojärjestelmätiedustelu ja tietoliikennetiedustelu hakuehtojen määrittämiseksi).

13. Esityksessä ehdotetaan jäljempänä tarkemmin yksilöitävin tavoin joiltain osin eduskunnan perustuslakivaliokunnan sotilastiedustelua koskevan lainsäädännön säätämisen yhteydessä omaksumista valtiosääntöoikeudellisista näkökohdista poikkeavaa sääntelyä. Tältä osin on huomattava, että perustuslakivaliokunnan tulisi muuttaa aiempaa perustuslain 10 §:n 4 momenttia koskevaa tulkintakäytäntöään, jotta esityksessä ehdotettu sääntely voisi näitä ehdotettuja toimivaltuuksia tai muuta sääntelyä koskevin osin olla valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävissä. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota siihen, että tällaiselle sääntelylle tulisi esittää varsin painavat perustelut. Käsiteltävänä olevassa esityksessä tällaisia perusteluja koskevin osin suhteellisen usein viitataan siihen, että nykysääntelyä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena tai että tietyn perustuslaista johtuvan rajoitteen toteuttaminen vie suhteettomasti resursseja (esim. HE, s. 58).

14. Kaikilta osin esityksessä esitetyt perustelut eivät nähdäkseni ole erityisen vakuuttavia, ottaen erityisesti huomioon, että perustuslain 10 §:n 4 momentin tiedustelutoimintaa koskeva rajoituslausekkeen on turvattava riittävästi luottamuksellisen viestin salaisuutta ja asetettava riittävän tiukat valtiosääntöiset rajat siihen puuttumiselle, koska rajoituslausekkeen tarkoituksena on luottamuksellisen viestin salaisuutta liian pitkälle meneviltä rajoituksilta (PeVM 4/2018 vp, s. 4–5).

Yhteistoiminta Rajavartiolaitoksen kanssa

15. Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 18 a §:ssä säädettäisiin yhteistoiminnasta Rajavartiolaitoksen kanssa. Ehdotetussa säännöksessä olisi kysymys Rajavartiolaitoksen mahdollisuudesta avustaa sotilastiedusteluviranomaista tiedustelutehtävän suorittamisessa osallistumalla tiedustelumenetelmien käyttöön. Esityksen (s. 126) mukaan kysymys olisi lyhytaikaisesta, yksittäisten tiedustelutehtävään liittyvien tehtävien tai toimenpiteiden suorittamisesta ja ne tapahtuisivat aina sotilastiedusteluviranomaisen pyynnöstä ja toimivallassa.

16. 1. lakiehdotuksen 18 a §:n 1 momentin mukaan Rajavartiolaitos voisi sotilastiedusteluviranomaisen päätöksellä ja pyynnöstä suorittaa lain 22, 26, 28, 30, 32, 41, 42, 54 ja 56 §:ssä säädetyn tiedustelumenetelmän käyttöön liittyvän yksittäisen toimenpiteen, jos se on välttämätöntä tiedustelutehtävän suorittamiseksi. Rajavartiolaitoksen suorittama toimenpide voisi näin liittyä tarkkailuun ja suunnitelmalliseen tarkkailuun, tekniseen kuunteluun, tekniseen katseluun, tekniseen seurantaan, tekniseen laitetarkkailuun, teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimiseen, laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamiseen ja poisottamiseen, paikkatiedusteluun ja jäljentämiseen.

17. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on perustuslain 10 §:n 4 momentin tiedustelutoimintaa koskevaa rajoitusperustetta arvioidessaan katsonut perustuslain 10 §:n 4 momentista seuraavan, että tiedonhankinta kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta voidaan säännöksen

perusteella osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten tehtäväksi (PeVM 4/2018 vp, s. 8).

18. Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevien perustelujen (s. 210–211) mukaan ehdotus ei tältä osin olisi ongelmallinen perustuslain kannalta, koska kysymys ei olisi tehtävän siirtämisestä toiselle vaan tehtävän suorittamisessa käytettäisiin toista viranomaista, jolla on jo osaamista säännöksessä tarkoitettujen yksittäisten toimenpiteiden suorittamisesta, ja säännöksessä tarkoitetut toimenpiteet ovat jo sanotun viranomaisen käytettävissä rikostorjuntaan liittyvissä tehtävissä. Lisäksi (HE, s. 211) ehdotettua sääntelyä perustellaan toimenpiteiden suorittamiseen liittyvillä resurssinäkökohdilla ja tehtävien epäitsenäisyydellä.

19. Esityksessä esitetyistä perusteluista huolimatta vaikuttaa nähdäkseni kuitenkin selvältä, että ehdotettu sääntely tosiasiassa merkittävästi hämärtää sitä lähtökohtaa, jonka mukaan tiedonhankinta kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta voidaan säännöksen perusteella osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten tehtäväksi. Rajavartiolaitos ei ole kansallisesta turvallisuudesta huolehtiva viranomainen eikä tiedustelutoimintaan liittyvien tehtävien suorittamista koskevaa rajoitettua ja jossain määrin epäitsenäistä koskevaa suorittamistoimivaltaa voi perustella tiedustelutoiminnan rikostorjunnasta eroava luonne huomioon ottaen (ks. myös PeVL 36/2018 vp, s. 3–4) sillä, että Rajavartiolaitoksella on rikostorjuntaan liittyvissä tehtävissään samat toimivaltuudet.

20. Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen ehdotettu sääntely on nähdäkseni ristiriidassa eduskunnan perustuslakivaliokunnan aiemmin omaksuman kannan kanssa eikä esityksessä ole esitetty painavia perusteita sille, että tätä kantaa tulisi nyt muuttaa. Tiedustelutoiminnan erityinen luonne huomioon ottaen ei ole valtiosääntöoikeudellisesti perusteltua omaksua sääntelyä, joka tosiasiassa hämärtää tiedustelutoiminnan ja rikostorjunnan suhteen toimivaltaisten viranomaisten toimivaltuuksien rajan tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä.

Kansainvälinen yhteistyö

21. Esityksessä ehdotetaan, että ulkomaisella toimivaltaisella virkamiehellä olisi pääesikunnan tiedustelupäällikön päätöksellä oikeus Suomen alueella sotilastiedusteluviranomaisen tehtävien hoitamiseksi toimia yhteistoiminnassa sotilastiedusteluviranomaisen virkamiehen kanssa ja tämän ohjauksessa ja valvonnassa oikeus osallistua Suomen alueella tiedustelumenetelmän käyttöön (1. lakiehdotuksen 20 §:n 3 momentti). Voimassa olevan sotilastiedustelulain 20 §:n 3 momentin mukaan ulkomaisella virkamiehellä on oikeus käyttää Suomen alueella momentissa nimenomaisesti mainittuja tiedustelumenetelmiä momentissa mainituin edellytyksin. Esityksen (s. 130) mukaan ehdotetun muutoksen seurauksena ulkomainen toimivaltainen viranomainen minkä tahansa tiedustelumenetelmän käyttöön yhteistoiminnassa sotilastiedusteluviranomaisen virkamiehen kanssa.

22. Sotilastiedustelulain 20 §:n 3 momentti on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, jolloin sitä arvioitiin ennen muuta perustuslain 1 §:ssä tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden kannalta (PeVL 36/2018 vp, s. 29–31). Säännöstä alun perin säädettäessä on katsottu, että ulkomaisen toimivaltaisen virkamiehen oikeus käyttää Suomen alueella tiettyjä tiedustelumenetelmiä on rajattu sellaisiin tiedustelumenetelmiin, jotka merkitsevät vain vähäistä puuttumista perusoikeuksiin ja joilla ei kajota luottamuksellisen viestin salaisuuteen (HE

203/2017 vp, s. 217). Eduskunnan perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi olevan selvää, että ehdotetuissa toimivaltuuksissa ei ole kysymys vain vähäisestä puuttumisesta perusoikeuksiin, koska säännös mahdollisti muun muassa peitetoiminnan ja valeoston sekä teknisten tietojen käsittelyn ulkomaisen virkamiehen toimesta (PeVL 36/2018 vp, s. 29).

23. Esityksessä (s. 69–70) ehdotettua muutosta perustellaan ennen muuta sillä, että rajausta ainoastaan tiettyjen tiedustelumenetelmien käyttöön ei voida pitää tarkoituksenmukaisena ja että rajauksen poistaminen voisi tuottaa aiempaa kohdistetumpaa ja parempaa tietoa sotilastiedusteluviranomaiselle.

24. On kuitenkin huomattava, että muutoksen jälkeen ulkomainen toimivaltainen virkamies voisi Suomen alueella säännöksessä tarkoitettujen ehtojen täyttyessä osallistua minkä hyvänsä sotilastiedustelusta annetussa laissa tarkoitetun tiedustelumenetelmän käyttöön. Kysymys voisi olla esimerkiksi sotilastiedustelusta annetun lain 34 §:ssä tarkoitetusta telekuuntelusta taikka 1. lakiehdotuksen 67 a §:ssä tarkoitetusta tietoliikennetiedustelusta hakuehtojen määrittämiseksi. Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa (s. 217–218) on sinänsä asianmukaisesti käsitelty ehdotettua sääntelyä perustuslain 1 §:ssä tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Perusteluissa ei kuitenkaan arvioida, mikä merkitys tiedustelutoimivaltuuksien käyttöä koskevan rajauksen poistamisella on täysivaltaisuuden ja perusoikeuksiin puuttuvan sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta. Esityksessä olisi tullut huomattavasti perusteellisemmin arvioida, mikä merkitys ehdotetulla ulkomaisen virkamiehen tiedustelumenetelmien käyttöön osallistumisoikeuden laajentamisella on perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun luottamuksellisen viestin salaisuuden kannalta.

Teknisestä laitetarkkailusta päättäminen

25. Esityksessä ehdotetaan, että teknistä laitetarkkailua koskevassa vaatimuksessa ja päätöksessä voitaisiin jatkossa toimenpiteen kohteena olevan teknisen laitteen tai ohjelmiston sijaan mainita myös teknistä laitetta tai ohjelmistoa käyttävä henkilö (1. lakiehdotuksen 33 §:n 3 momentin 2 kohta). Tekninen laitetarkkailu voitaisiin näin jatkossa kohdentaa myös henkilöperustaisesti, jolloin sitä koskeva lupa kattaisi kaikki kohteena olevan henkilön hallussa olevat ja käyttämät laitteet ja ohjelmistot.

26. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan tarkkailua koskevat toimivaltuudet merkitsevät suhteellisen ankaraa puuttumista perusoikeuksiin niiden salavihkaisen luonteen vuoksi, minkä takia niiden sallittavuudelle tulee asettaa tiukat edellytykset (teknistä tarkkailua koskevin osin PeVL 66/2010 vp, s. 8/I ja PeVL 5/1999 vp, s. 4/II). Teknisestä laitetarkkailusta päättää sotilastiedustelusta annetun lain 33 §:n mukaan tuomioistuin. Yleisesti valiokunta on korostanut, että sotilastiedustelumenetelmien käyttämisestä päättämisen osoittaminen riippumattomalle tuomioistuimelle turvaa parhaiten tiedustelumenetelmien asianmukaista ja puolueetonta käyttämistä sekä välttää mielivaltaista menetelmien käyttämistä ja kohdentamista (PeVL 36/2018 vp, s. 21).

27. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on arvioinut osin vastaavankaltaista poliisilain ja pakkokeinolain telekuuntelusta ja televalvonnasta päättämistä koskevaa ehdotusta, jonka mukaisesti telekuuntelu- ja televalvontalupaa ei haeta ja määrätä tuomioistuimessa tiettyjä yksilöityjä teleosoitteita tai telepäätelaitteita koskevana vaan lupaa haetaan ja se määrätään

henkilösidonnaisesti. Valiokunta katsoi, että ehdotettu muutos oli omiaan heikentämään salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä koskevaa oikeussuojaa. Valiokunta ei pitänyt ehdotukselle esitettyjä perusteluja käsillä olleessa sääntely-yhteydessä erityisen vakuuttavina. Perustuslakivaliokunnan katsoikin, että hallintovaliokunnan tuli harkita sääntelyn muuttamista luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan paremmin huomioon ottavaksi (PeVL 99/2022 vp, 6 kohta ja PeVL 98/2022 vp, 11 kohta).

28. Käsiteltävänä olevaa teknisestä laitetarkkailusta päättämistä koskevaa ehdotusta voidaan nähdäkseni arvioida samoista lähtökohdista. Koska ehdotus tosiasiassa merkitsisi, että tietyn laitteen tai ohjelmiston kohdentaminen teknisen laitetarkkailun piiriin tuomioistuimen henkilösidonnaista tarkkailua koskevan päätöksen jälkeen jäisi tuomioistuinkontrollin ulottumattomiin, kysymys on toimenpiteen kohteen oikeussuojaa heikentävästä muutoksesta. Ei välttämättä ole ajateltavissa, että esityksen perusteluissa (s. 212–213) mainitut tiedustelutoimenpiteen keskeyttämistä (1. lakiehdotuksen 82 a §) ja tiedustelutoimivaltuutetun valvontatoimivaltuudet olisivat tässä suhteessa riittäviä.

Laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen ja poisottaminen

29. 1. lakiehdotuksen 42 §:n 2 momentin mukaan säännöksessä tarkoitetun laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamisen tai poisottamisen voisi suorittaa myös viranomaisen ulkopuolinen taho. Toimenpide toteutettaisiin tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtyneen virkamiehen ohjauksessa ja valvonnassa ja toimenpiteen tulisi olla tiedustelumenetelmän käytön edellyttämä. Kysymys olisi (HE, s. 133) toimenpiteistä, joita sotilastiedusteluviranomainen ei pysty itse suorittamaan käsillä olevassa tilanteessa, vaikka viranomaisella olisikin toimivalta tähän. Kysymys voisi olla esimerkiksi seurantaohjelmiston asentamisesta tiettyyn laitteeseen tai ohjelmistoon taikka USB-tikun asentamisesta (HE, s. 133–134). Ehdotettua muutosta perustellaan esityksessä (s. 54) ennen muuta toimivaltuuden tehokkaan käytön varmistamisella sekä tiedustelumenetelmän käytön paljastamisen estämisellä.

30. Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa (s. 207–210) katsotaan, että kysymys ei olisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta merkittävästä julkisen vallan käytöstä, jollaista sisältäviä tehtäviä voidaan sanotun perustuslain säännöksen mukaan antaa vain viranomaiselle.

31. On kuitenkin huomattava, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannan mukaan tiedonhankinta kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta voidaan säännöksen perusteella osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten tehtäväksi (PeVM 4/2018 vp, s. 8). Ehdotetussa toiminnassa ei sinänsä olisi kysymys suoranaisesti sanotunlaisesta tiedonhankinnasta vaan lähinnä osallisuudesta tiedonhankintaan. Toisaalta tiedustelutoiminnan erityinen luonne huomioon ottaen olisi ajateltavissa, että tiedustelumenetelmän käytön edellyttämien toimenpiteiden tulisi kaikissa tilanteissa olla tiedusteluviranomaisen toteuttamia. Huomionarvoista on myös, että esimerkiksi vastaavaa tilannetta koskeva pakkokeinolain 10 luvun 26 § ei mahdollista laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamista ja poisottamista muun kuin esitutkintaviranomaisen toimesta.

Yksinomaan tietoverkossa toteutettava peitetoiminta

32. 1. lakiehdotuksen 46 a §:ssä säädettäisiin yksinomaan tietoverkossa toteutettavasta peitetoiminnasta. Ehdotetun säännöksen 2 momentin mukaan sotilastiedusteluviranomaisella olisi oikeus kohdistaa henkilöön tai henkilöryhmään peitetoimintaa tietoverkossa, jos sillä voidaan perustellusti olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi tiedustelutehtävän kannalta. 1. lakiehdotuksen 46 b §:ssä säädettäisiin yksinomaan tietoverkossa toteutettavasta peitetoiminnasta päättämisestä. Säännöksen 1 momentin mukaan yksinomaan tietoverkossa toteutettavasta peitetoiminnasta päättäisi tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtynyt sotilaslakimies tai muu virkamies. Säännöksen 4 momentissa säädettäisiin niistä seikoista, joita asiaa koskevassa päätöksessä olisi mainittava. Ehdotettu momentti ei sisältäisi mainintaa toimivaltuuden kohteena olevasta henkilöstä tai henkilöryhmästä.

33. Ehdotettu sääntely poikkeaa merkittävästi esimerkiksi voimassa olevan sotilastiedustelua koskevan lain tavallista peitetoimintaa koskevasta 43–45 §:stä. Lain 43 §:n 1 momentin mukaan peitetoiminta voidaan kohdistaa henkilöön tai, jos tiettyä henkilöä ei voida yksilöidä, henkilöryhmään tai sen toimintaan. Peitetoimintaa koskevassa esityksessä (44 §:n 1 momentin 2 kohta) ja päätöksessä (45 §:n 3 momentin 5 kohta) on mainittava tiedonhankinnan kohteena oleva henkilö, tai jos tiettyä henkilöä ei voida yksilöidä, henkilöryhmä riittävästi yksilöitynä.

34. Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi sotilastiedustelusta annettua lakia säädettäessä ensinnäkin, että laissa tarkoitettu henkilöryhmä on syytä määritellä (PeVL 36/2018 vp, s. 20). Henkilöryhmän määritelmä sisältyy lain 10 §:n 4 kohtaan. Toiseksi valiokunta katsoi, että tiedon hankkimisessa tulee puuttua luottamuksellisen viestin suojaan mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti (PeVM 4/2018 vp, s. 8), minkä vuoksi henkilöryhmään kohdistetun tiedustelutoiminnan toissijaisuuden nimenomainen mainitseminen oli valiokunnan mukaan tiedustelumenetelmän kohdentamisen turvaamiseksi asianmukaista (PeVL 36/2018 vp, s. 20).

35. Esityksessä (s. 139) katsotaan, että tietoverkossa toimittaessa voi olla käytännössä mahdotonta määrittää tietty kohdehenkilö, koska henkilöitä voi ilmaantua esimerkiksi keskusteluun nopeassa tahdissa ja toisaalta he voivat poistua keskustelusta yhtä nopeasti. Esityksen mukaan tiedustelutehtävässä olisi toisaalta kyettävä rajaamaan kohteena olevaa toimintaa mahdollisimman tarkasti eikä peitetoiminta tietoverkossa voisi olla täysin kohdentumatonta.

36. Ehdotettu sääntely ei kuitenkaan nähdäkseni riittävällä tavalla edellä mainittu perustuslakivaliokunnan kanta huomioon ottaen kohdenna tietoverkossa toteutettavaa peitetoimintaa, koska sääntelystä ei käy ilmi henkilöryhmään kohdistettavan peitetoiminnan toissijaisuus ja koska tietoverkossa toteutettavaa peitetoimintaa koskevassa päätöksessä ei mainittaisi toiminnan kohteena olevaa henkilöä tai henkilöryhmää. Sääntely vaikuttaisi näin mahdollistavan jokseenkin kohdentamattoman tietoverkossa toteutettavan peitetoiminnan, mitä ei voida pitää perusoikeuksiin puuttuvalta sääntelyltä edellytettävän oikeasuhtaisuuden vaatimuksen mukaisena.

Teknisten tietojen käsittely viestintäverkon osan sekä tietoliikenteen reitittymisen ja muutosten tunnistamiseksi

37. Voimassa olevan sotilastiedustelusta annetun lain 66 §:ssä säädetään teknisten tietojen käsittelystä. Säännöksen 1 momentin mukaan tietoliikennetiedustelun kohdentamiseksi

Puolustusvoimien tiedustelulaitos voi viestintäverkon tietoliikenteestä hetkellisesti kerätä ja tallentaa tietoliikenteen teknisiä tietoja ja automaattisen tietojenkäsittelyn avulla käsitellä niitä tilastollista analyysiä varten. 1. lakiehdotuksen 66 §:n 1 momentin mukaan Puolustusvoimien tiedustelulaitos voisi viestintäverkon tietoliikenteestä kerätä ja tallentaa tietoliikenteen teknisiä tietoja ja automaattisen tietojenkäsittelyn avulla käsitellä niitä 1) tilastollista analyysiä varten tietoliikennetiedustelun kohdentamiseksi viestintäverkon osaan ja 2) tietoliikenteen reitittymisen ja muutosten seuraamiseksi.

38. Esityksessä ehdotetaan ensinnäkin luovuttavaksi säännöksen 1 momentissa säädetystä hetkellisyyttä koskevasta vaatimuksesta. Sotilastiedustelusta annettua lakia säädettäessä perustuslakivaliokunta katsoi, että teknisten tietojen käsittelyä koskeva säännös vaikutti mahdollistavan hyvin laajan viestintäverkon alueen kattavan tietojen keräämisen ja tallentamisen eikä ehdotettu säännös ”hetkellisyyttä” koskevaa mainintaa lukuun ottamatta sisältänyt nimenomaisia rajoittavia kriteereitä tietojen keräämiselle ja tallentamiselle. Valiokunnan mukaan sääntelyssä oli ns. massavalvonnan piirteitä, kun esityksen perustelujenkin (HE 203/2017 vp, s. 280) mukaan teknisten tietojen käsittely tietoliikenteestä voisi tapahtua hetkellisesti kaikkeen viestintäverkon osassa liikkuvaan tietoliikenteeseen kohdistuen (PeVL 36/2018 vp, s. 22). Tämän vuoksi valiokunta piti edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, että sääntelyä täsmennetään nimenomaisella yleiseen ja kohdentamattomaan tietoliikenteen seurantaan kohdistuvaa kieltoa koskevalla säännöksellä (PeVL 36/2018 vp, s. 23). Tällainen säännös sisällytettiin sotilastiedustelusta annetun lain 65 §:ään.

39. On kuitenkin huomattava, että teknisten tietojen käsittelyn rajaaminen hetkellisyyteen vaikuttaa olennaisesti rajaavan teknisten tietojen käsittelyä koskevaa toimivaltuutta, joka muuten mahdollistaa varsin laajan tietojen keräämisen ja tallentamisen. Hetkellisyyttä koskeva edellytys tarkoittaa teknisten tietojen käsittelyn lyhytkestoisuutta (HE 203/2017 vp, s. 277). Nähdäkseni olennaista tällaisen massavalvonnan piirteitä saavan tiedustelutoimivaltuuden rajaamisen suhteen on rajata toimivaltuutta myös ajallisesti, mitä hetkellisyyttä koskeva edellytys on keskeisesti toteuttanut.

40. Esityksessä (esim. s. 149) katsotaan, että hetkellisyyttä koskevaa edellytystä on pidetty vaikeana toteuttaa eikä sitä ole pidetty tarkoituksenmukaisena.

41. Esityksessä lienee ajateltu, että 1. lakiehdotuksen 66 §:n 3 momentti, jonka toisen virkkeen mukaan tallennettavien teknisten tietojen määrä ei saa ylittää 5 prosenttia kohteena olevan Suomen rajan ylittävän viestintäverkon osan kapasiteetista, riittävästi rajaa teknisten tietojen käsittelyä koskevaa toimivaltuutta. Tältä osin on kuitenkin ensinnäkin huomattava, että kysymys on määrällisestä rajoituksesta, kun hetkellisyyttä koskevassa edellytyksessä on kysymys ajallisesta rajoituksesta. Huomattavasti perusoikeuksiin puuttuvan toimivaltuuden oikeasuhtaisuuden kannalta lienee perusteltua, että toimivaltuuden käyttö rajataan määrällisten kriteerien lisäksi myös ajallisin kriteerein. Merkityksellistä tässä suhteessa on myös, että rajan asettaminen viiteen prosenttiin rajat ylittävän viestintäverkon osan kapasiteetista, voinee tosiasiassa tarkoittaa suhteellisen laajaa toimivaltuutta, koska kysymys on viidestä prosentista viestintäverkon osan kapasiteetistä eikä prosenttimäärästä suhteessa toteutuvaan viestiliikenteeseen. Oikeasuhtaisuuden kannalta esityksen perustelut eivät myöskään erityisen hyvin anna mahdollisuutta sen arviointiin, onko ehdotettu viiden prosentin enimmäismäärä oikeasuhtainen. Pikemmin voidaan arvioida, että viiden prosentin määrä Suomen rajan ylittävän viestiverkon osan kapasiteetista merkitsee tosiasiassa toimivaltuuden kohdentumista hyvin laajaan määrään tietoliikennettä.

42. Toiseksi on huomattava, että 1. lakiehdotuksen 66 §:n 3 momentin toisessa virkkeessä asetettu viiden prosentin enimmäismäärä koskee vain tallennettavia teknisiä tietoja, kun 1 momentti mahdollistaa teknisten tietojen keräämisen ja tallentamisen. Epäselväksi jää, onko 1 momentissa tarkoitetulla keräämisellä itsenäistä merkitystä suhteessa 3 momentissa tarkoitettuun tallentamiseen. Sääntelyä saattaisi olla perusoikeuksiin puuttuvalta sääntelyltä edellytetyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vuoksi syytä täsmentää. Jos teknisten tietojen kerääminen on mahdollista 1. lakiehdotuksen 66 §:n 3 momentin toisessa virkkeessä tarkoitetun viiden prosentin enimmäismäärää ylittävin osin mahdollista, ehdotettu sääntely vaikuttaa mahdollistavan hyvin laajan ja kattavan teknisten tietojen keräämisen, ottaen huomioon myös ehdotettu hetkellisyyttä koskevasta edellytyksestä luopuminen.

43. 1. lakiehdotuksen 66 §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan sanotussa säännöksessä tarkoitettuja teknisiä tietoja voitaisiin tallentaa enintään 18 kuukauden ajaksi. Pitkää tallennusaikaa on perusteltu (HE, s. 196) muun muassa sillä, se mahdollistaa välttämättömien historiatietojen käsittelyn.

44. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt oikeasuhtaisuutta koskevan vaatimuksen vastaisena sääntelyä, joka mahdollistaa rajattoman tietojen säilyttämisen yhdistettynä viranomaisten erittelemättömään ja rajoittamattomaan pääsyyn näihin tietoihin (PeVL 18/2014 vp, s. 6). Erityisesti arkaluonteisten tietojen osalta valiokunta on painottanut tietojen säilytysajan rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (esim. PeVL 5/2025 vp, 14 kohta ja PeVL 4/2021 vp, 46 kohta sekä niissä mainitut lausunnot). EIT on ratkaisukäytännössään edellyttänyt, että kansallisesti säädetään luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuvien tietojen nimenomaisista säilytysajoista (esim. Centrum för rättvisa v. Ruotsi [GC], 25.5.2021, 275 kohta). EUT on sen sijaan ratkaisukäytännössään edellyttänyt, että tietojen säilyttämisen kesto on rajattava täysin välttämättömään, joskin se on sallinut tämän ajan jatkamisen tietyin edellytyksin (C-511/18, C-512/18 ja C-520/18La Quadrature du Net [GC], 6.10.2020, EU:C:2020:791, 164 kohta).

45. Nähdäkseni ehdotettua 18 kuukauden säilytysaikaa voidaan oikeasuhtaisuuden kannalta pitää suhteellisen pitkänä, ottaen lisäksi huomioon, että ehdotettu sääntely vaikuttaa mahdollistavan varsin laajan tietojen keräämisen ja tallentamisen edellä esitetyin tavoin.

46. Jossain määrin epäselväksi myös jää, miten 1. lakiehdotuksen 66 §:ssä tarkoitettuja ja sen mukaisesti tallennettuja teknisiä tietoja käytettäisiin. 1. lakiehdotuksen 66 §:n 3 momentin kolmannen virkkeen mukaan tallennettuja tietoja voitaisiin käyttää 1 momentissa sekä jäljempänä tässä laissa säädettyihin tarkoituksiin. Säännöskohtaisten perustelujen (s. 151) mukaan tallennettuja tietoja voitaisiin käyttää säännöksen 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen analyysien tukena tai ehdotetun 67 a §:n hakuehtojen määrittämiseen sekä 68 ja 70 §:ssä säädettyjen varsinaisten tietoliikennetiedustelun toimivaltuuksien yhteydessä. 1. lakiehdotuksen 66 §:n 3 momentin kolmas virke ei kuitenkaan rajaa tallennettujen tietojen käyttöä nimenomaisesti edellä mainittuihin sotilastiedustelusta annetun lain säännöksiin nimenomaisesti mainittua 66 §:n 1 momenttia lukuun ottamatta. Ehdotetun sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vuoksi tietojen käyttötarkoitukset olisi määriteltävä ehdotetussa säännöksessä tyhjentävästi viittaamalla niihin toimivaltuuksia koskeviin säännöksiin, joiden yhteydessä 66 §:n nojalla tallennettuja tietoja voidaan käyttää.

Tietoliikennetiedustelu hakuehtojen määrittämiseksi

47. 1. lakiehdotuksen 67 a §:ssä säädettäisiin tietoliikennetiedustelusta hakuehtojen määrittämiseksi. Kysymys olisi uudesta toimivaltuudesta, joka esityksen (s. 152) mukaan liittyisi riittävän erottelukykyisten hakuehtojen määrittämiseen. Ehdotetun säännöksen 1 momentin mukaan Puolustusvoimien tiedustelulaitos voisi kerätä ja tallentaa Suomen rajan ylittävän viestintäverkon osan tietoliikennettä tietoliikennetiedustelun tarkemmaksi kohdentamiseksi ja hakuehtojen määrittämiseksi sotilastiedustelun kohteen tietoliikenteen oletetun säännönmukaisuuden tai ominaispiirteen perusteella.

48. Ensinnäkään ei nähdäkseni ole aivan selvää, mitä tietoliikennetiedustelulla hakuehtojen määrittämiseksi tarkoitetaan ja mikä on sen suhde yhtäältä varsinaiseen tietoliikennetiedusteluun ja toisaalta 66 §:ssä tarkoitettuun teknisten tietojen käsittelyyn. Ehdotettu tietoliikennetiedustelua koskeva sääntely muodostuu näin varsin vaikeaselkoiseksi kokonaisuudeksi.

49. Toiseksi on huomattava, että ehdotettu tietoliikennetiedustelu hakuehtojen määrittämiseksi vaikuttaisi muodostuvan laajaksi ja suhteellisen kohdentumattomaksi tiedustelutoimivaltuudeksi. Esityksen (s. 192) mukaan ehdotettu toimivaltuus puuttuisi viestin sisältöön eli kysymys olisi näin ilmeisesti hyvin huomattavasta luottamuksellisen viestin ydinalueelle puuttuvasta toimivaltuudesta. Ehdotettu toimivaltuus näin olisi merkittävä perusoikeusrajoitus perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta. Tältä osin on tosin huomattava, että 1. lakiehdotuksen 67 a §:n 2 momentin mukaan hakuehtojen määrittämisessä ei saisi hyödyntää viestin merkityssisällössä olevia tietoja eikä hakuehtojen määrittämisen tuloksena saisi syntyä viestin sisältöä kuvaavaa tietoa taikka tietoa, josta voidaan tehdä henkilön yksityiselämää koskevia päätelmiä. Lisäksi perustelujen (s. 153) mukaan hakuehtojen määrittämisessä kohteena olisi tietoliikenteen tavuvirta, mutta hankittavat tiedot voisivat olla henkilötietoja (HE, s. 154).

50. Tässä suhteessa merkittävää on, että voimassa olevassa sotilastiedustelua koskevassa laissa tietoliikennetiedustelu perustuu hakuehtojen käyttöön (lain 68 §:n 1 momentin toinen virke ja 70 §:n 1 momentin toinen virke). Lakia säädettäessä perustuslakivaliokunta edellytti hakuehdon käsitteen määrittämistä laissa, koska käsite on tietoliikennetiedustelun kohdentumisen kannalta ensiarvoisen tärkeä. Sääntelyn täsmentäminen tässä suhteessa oli valiokunnan mukaan välttämätöntä sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden sekä tietoliikennetiedustelun perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta hyväksyttävän kohdentumisen kannalta. Lisäksi EIT:n käytäntö luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuvan sääntelyn oikeusvaikutusten ennakoitavuudesta edellytti valiokunnan mukaan hakuehdon käsitteen säännösperustaista määrittämistä (PeVL 36/2018 vp, s. 24). Hakuehdon käsite määritellään lain 10 §:n 1 kohdassa.

51. Edellä todettuun nähden vaikuttaa ongelmalliselta, että lakiehdotuksessa ehdotetaan varsin laajalta vaikuttavaa esityksen perustelujen mukaan mahdollisesti myös viestin sisältöön kohdistuvaa toimivaltuutta, jota ilmeisesti käytettäisiin ennen hakuehtoihin kytkeytyvää tietoliikennetiedustelua ja joka ei myöskään tietoliikennetiedustelun tavoin olisi rajattu hakuehdon lainsäädännöllisesti määritellyn käsitteen kautta. Tietoliikennetiedustelu hakuehtojen määrittämiseksi olisi näin eräänlainen varsinaisen tietoliikennetiedustelun esivaihe. Koska toimivaltuus vaikuttaa puuttuvan konkreettisesti luottamuksellisen viestin suojaan, sitä olisi nähdäkseni syytä pyrkiä selventämään ja rajaamaan, jos siitä säätäminen ylipäänsä katsotaan perustelluksi.

52. 1. lakiehdotuksen 67 a §:n 3 momentin mukaan kerättävän ja tallennettavan tietoliikenteen määrä ei saisi ylittää 5 prosenttia kohteena olevan Suomen rajan ylittävän viestintäverkon osan kapasiteetista. Kerätty ja tallennettu tietoliikenne voitaisiin säilyttää enintään 12 kuukautta. Tallennettuja tietoja voitaisiin käyttää säännöksen 1 momentissa ja jäljempänä sotilastiedustelusta annetussa laissa säädettyihin tarkoituksiin. Tältä osin voidaan viitata siihen, mitä 1. lakiehdotuksen 66 §:n 3 momentin osalta edellä tämän lausunnon 41–46 kohdassa on todettu.

Muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuva tiedustelu

53. 1. lakiehdotuksen 70 §:n 2 momentin mukaan muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvassa tiedustelussa hakuehtona voitaisiin tilapäisesti käyttää Suomessa oleskelevan henkilön hallussa olevan tai tämän oletettavasti muuten käyttämän telepäätelaitteen tai teleosoitteen yksilöiviä tietoja. Voimassa olevan sotilastiedustelulain 70 §:n 2 momentissa tällaisten tietojen käyttäminen hakuehtona on kategorisesti kielletty.

54. Sotilastiedustelusta annettua lakia säädettäessä on lähdetty siitä, että tietoliikennetiedustelu kohdistuu Suomen ulkopuolella olevien suurten toimijoiden viestinnän keräämiseen ja tallentamiseen. Jos kysymys on yksittäisen Suomessa oleskelevan henkilön telepäätelaitteesta tai teleosoitteesta, voidaan käyttää sotilastiedustelusta annetun lain 4 luvussa tarkoitettuja tiedustelutoimivaltuuksia, kuten telekuuntelua (HE 203/2017 vp, s. 287). Käsiteltävänä olevassa esityksessä (s. 159) katsotaan, että esimerkiksi tilanteessa, jossa sotilaalliseen tai kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan liittyvä henkilö saapuu yllättäen Suomeen tietoliikennetiedustelun käytön aikana, voi aluksi olla tarve jatkaa tietoliikennetiedustelua ennen kohdennetumpien tiedustelumenetelmien, kuten telekuuntelun, käyttöönottoa.

55. Ehdotettua sääntelyä voidaan kuitenkin nähdäkseni pitää tältä osin ongelmallisena, koska se mahdollistaa kohdentamattoman ja laajan tietoliikennetiedustelun käyttämisen tiettyyn Suomessa oleskelevaan henkilöön kohdistuvassa tiedustelussa. Tällöin on samalla kysymys myös sellaisesta tiedustelusta, jolla on huomattavasti laajemmat vaikutukset sivullisten tietoliikenteen mahdollisen seuraamisen kannalta. Ehdotetussa muodossaan sääntely ei näin vaikuta täyttävän perustuslakivaliokunnan asettamaa vaatimusta, jonka mukaan tiedon hankkimisessa puututaan viestin salaisuuteen mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti (PeVM 4/2018 vp, s. 8). Ehdotettua sääntelyä olisi nähdäkseni vähintään pyrittävä muuttamaan tavalla, jossa 1. lakiehdotuksen 70 §:n 2 momentissa asetettaisiin säännösperustaisia rajoituksia tietoliikennetiedustelun käyttämiselle momentin tarkoittamissa tilanteissa. Ehdotetun säännöksen sisältämää jossain määrin tulkinnanvaraista tilapäisyyttä koskevaa edellytystä ei tässä suhteessa voi pitää riittävänä.

56. 1. lakiehdotuksen 70 §:n 3 momentin mukaan muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvan tiedustelun kohdentamisessa voitaisiin käyttää viestin sisältöön kohdistuvia hakuehtoja. Kielellisiä ilmaisuja voitaisiin käyttää hakuehtoina ainoastaan yhdessä teknisten tietojen kanssa. Voimassa olevan sotilastiedustelusta annetun lain 70 §:n 3 momentin mukaan muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteen tiedustelun kohdentaminen ei saa tapahtua viestin sisällön perusteella, jollei kohdentamisessa käytetä haittaohjelman sisältöä kuvaavaa tietoa.

57. Esityksen (s. 160) mukaan viestin semanttiseen sisältöön kohdistuvan hakuehdon voidaan arvioida johtavan tarkempaan tiedon hankintaan tietoliikenteestä, mikä parantaisi yksityisyyden

suojaa tarkemman ja kohdennetumman tiedonhankinnan seurauksena. Esityksessä (s. 201) muutoksella näin arvioidaan olevan perusoikeusmyönteisiä vaikutuksia.

58. Selvää nähdäkseni kuitenkin on, että viestin semanttiseen sisältöön puuttuvat hakuehdot merkitsevät pidemmälle menevää puuttumista luottamuksellisen viestin suojaan kuin teknisiä tietoja koskevat hakuehdot. Eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti sotilastiedustelusta annettua lakia säädettäessä tietoliikennetiedustelun suhteen nimenomaisesti huomiota siihen, että hakuehtojen vertailu ei kohdistu viestin sisältöön, joka kuuluu luottamuksellisen viestin suojan ydinalueelle (PeVL 36/2018 vp, s. 23). EUT on vakiintuneessa ratkaisukäytännössään katsonut, että lainsäädäntö, jonka perusteella viranomaiset pääsevät yleisesti sähköisen viestinnän sisältöön, loukkaa EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa tarkoitetun yksityiselämän keskeistä sisältöä C-362 Schrems I [GC], 6.10.2015, EU:C:2015:650, 94 kohta).

59. Vaikka esityksen perusteluissa (HE, esim. s. 201) todetaan, että ehdotettu sääntely johtaisi tilanteeseen, jossa sotilastiedusteluviranomaisen jatkokäsiteltäväksi tulisi aiempaa vähemmän viestintää ja tiedonhankinta tietoliikenteestä olisi aiempaa kohdennetumpaa ja rajatumpaa, kysymys kuitenkin olisi luottamuksellisen viestin suojan ydinalueelle puuttuvasta toimivaltuudesta. Esityksessä ei nähdäkseni ole esitetty riittäviä perusteita sille, minkä vuoksi muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvan tiedustelun kohdentamisessa tulisi voida käyttää viestin sisältöön kohdistuvia hakuehtoja.

Ilmoitusvelvollisuus

60. Esityksessä ehdotetaan, että sotilastiedustelusta annetun lain 89 §:n 2–5 momentti kumottaisiin. Sanotun säännöksen 2 momentin mukaan muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvasta tiedustelusta on säännöksessä tarkemmin säädetyin edellytyksin ilmoitettava tiedonhankinnan kohteena olleelle henkilölle. 1. lakiehdotuksen 89 a §:n 1 momentissa nimenomaisesti säädettäisiin, että muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvasta tiedustelusta ei ilmoitettaisi tiedustelumenetelmän käytön kohteeksi joutuneelle. Säännöksen 2 momentin mukaan ilmoitus tehtäisiin kuitenkin eräissä todistamiskieltoihin liittyvissä tilanteissa.

61. Ehdotettua muutosta perustellaan esityksessä (s. 64–67) sillä, että ilmoitusvelvollisuutta koskevalla sääntelyllä ei ole suurta merkitystä henkilön oikeusturvan kannalta tiedusteluviranomaisten tarve salassapitoon huomioon ottaen, minkä lisäksi tiedusteluviranomaisiin kohdistuu moniportainen valvontajärjestelmä. Sääntelyä pidetään myös monipolvisena ja epäselvänä. Lisäksi esityksessä (esim. s. 102 ja 237) todetaan, että EIT:n ratkaisukäytännössä ei ehdottomasti edellytetä kohdehenkilölle ilmoittamista. Esityksessä (s. 66 ja 204–205) lisäksi katsotaan, että yksityishenkilön oikeus tehdä tiedusteluvalvontavaltuutetulle tutkintapyyntö ja kantelu sekä muut valtuutetun toimivaltuudet riittävällä tavalla turvaavat tiedustelumenetelmän kohteen oikeusturvaa.

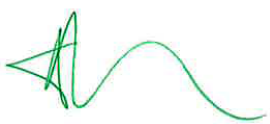
62. Ehdotettu muutos on merkityksellinen perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun oikeusturvan kannalta ja merkitsisi huomattavaa tietoliikennetiedustelun kohteen oikeusturvan heikentymistä. Sotilastiedustelusta annettua lakia säädettäessä eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi, että lähtökohtana sekä perustuslain että Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden kannalta on, että tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoitetaan mahdollisimman pian asianosaiselle ja että poikkeukset tähän lähtökohtaan rajoittuvat vain laissa soveltamisedellytyksiltään hyvin tiukasti

määriteltyihin tilanteisiin (PeVL 36/2018 vp, s. 27). Lisäksi valiokunta katsoi, että salaisten tiedustelumenetelmien käyttöön liittyvää ilmoittamisvelvollisuutta on syytä pitää keskeisenä osana tällaisten menettelyjen oikeussuojatakeita (PeVL 36/2018 vp, s. 27). Sotilastiedustelua koskevaa lakia säädettäessä ehdotettiin, että muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvaa tiedustelua koskeva ilmoitusvelvollisuus olisi koskenut vain tilanteita, joissa käsittelyssä on manuaalisesti selvitetty luottamuksellisen viestin sisältö. Perustuslakivaliokunta sen sijaan piti yksityiselämän suojaan liittyvistä syistä edellytyksenä tavallisen lain säätämisjärjestykselle sitä, että ilmoittamisvelvollisuus ulotetaan myös viestin tunnistamistietoihin kohdistuvaan manuaaliseen käsittelyyn (PeVL 36/2018 vp, s. 27–28).

63. EIT:n ratkaisukäytännössä on korostettu jälkikäteisen ilmoitusvelvollisuuden merkitystä tiedustelumenetelmän kohteen oikeusturvan kannalta (esim. Centrum för rättvisa [GC], 25.5.2021, 251 kohta), mutta toisaalta myös esityksessä todetun mukaisesti pidetty mahdollisena sellaista kansallista lainsäädäntöä, jossa menetelmän kohteelle ei ilmoiteta menetelmän käyttämisestä, mutta jossa henkilö, joka epäilee joutuneensa tiedustelumenetelmän käytön kohteeksi, voi kääntyä asiassa riippumattoman viranomaisen puoleen (esim. Kennedy v. Yhdistynyt kuningaskunta, 18.5.2010, 167 kohta). EIT:n käytännössä onkin näin nimenomaisesti katsottu, että oikeussuojakeino, joka ei edellytä ilmoittamista menetelmän kohteelle, voi myös olla tehokas oikeussuojakeino (Centrum för rättvisa [GC], 25.5.2021, 272 kohta).

64. Vaikka EIT:n ratkaisukäytäntö sinänsä vaikuttaa sallivan sellaisen kansallisen lainsäädännön, jossa tiedustelumenetelmän käytöstä ei jälkikäteisesti ilmoiteta sen käytön kohteelle, olisi nähdäkseni perusteltua perustuslain 21 §:n kannalta ja perustuslakivaliokunnan aiemmin korostamin tavoin katsoa, että ilmoittamisvelvollisuutta on syytä edelleen pitää keskeisenä osana tällaisten menettelyjen oikeussuojatakeita (PeVL 36/2018 vp, s. 27). Nähdäkseni voimassa olevan sotilastiedustelusta annetun lain mukainen ilmoitusvelvollisuus turvaisi tiedustelumenetelmän kohteen oikeusturvaa paremmin kuin tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (121/2019) 12 § ja 11 §. Sanotun lain 12 §:n mukaan tiedustelutoiminnan kohteena ollut tai henkilö, joka epäilee, että häneen on kohdistettu tiedustelua, voi pyytää tiedusteluvalvontavaltuutettua tutkimaan häneen kohdistuneen tiedustelumenetelmän käytön lainmukaisuuden. Lain 11 §:n 1 momentin mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetulle voi tämän valvontavaltaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo, että tiedustelutoiminnassa on rikottu hänen oikeuksiaan tai menetelty muutoin lainvastaisesti. Sanottujen oikeusturvakeinojen käyttäminen näin edellyttää, että henkilö on tietoinen häneen kohdistetusta tiedustelumenetelmästä tai epäilee sen käyttöä. Tämä siis merkitsee, että kaikki menetelmän käytön kohteeksi joutuneet eivät välttämättä tule tietoisiksi asiasta. Jos sen sijaan tiedusteluviranomaisilla on velvollisuus ilmoittaa tiedustelumenetelmän käytöstä sen kohteelle, tietoisuus lähtökohtaisesti kattaa tai sen ainakin pitäisi kattaa kaikki tiedustelumenetelmän käytön kohteeksi joutuneet, jolloin oikeusturva toteutuu laajemmin. Tähän liittyen on myös huomattava, että perustuslakivaliokunta on erityisesti korostanut tiedustelutoimintaan liittyvien vahvojen oikeusturvatakeiden merkitystä (PeVM 4/2018 vp, s. 8).

Helsingissä 3.9.2026



Sakari Melander, rikosoikeuden professori