Pauliine Koskelo
2.9.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä. Tarkastelen sitä Euroopan ihmisoikeussopimuksesta (EIS) johtuvien velvoitteiden kannalta.

Aluksi pari yleistä huomiota.

1. *Ihmisoikeusvelvoitteiden soveltamisala*

Hallituksen esityksessä on muun ohella käsitelty tiedustelutoiminnan kannalta merkityksellisiä EIS:n aineellisia sopimusmääräyksiä ja niihin liittyvää oikeuskäytäntöä. Jostakin syystä tarkastelun ulkopuolelle on kuitenkin jätetty ne soveltamisalanormit, jotka määrittävät EIS:n ja sen valvontajärjestelmän yleistä ulottuvuutta ja EIT:n toimivaltaa. Sotilastiedustelun kohdeala huomioon ottaen tämä olisi kuitenkin ollut aiheellista ihmisoikeusnormien merkityksen hahmottamiseksi tässä asiayhteydessä. Sama havainto koskee sotilastiedustelua koskenutta vuoden 2017 hallituksen esitystä HE 203/2017.

Selvyyden vuoksi on näin ollen syytä todeta aluksi seuraavat seikat:

Ensinnäkin, EIS 1 artiklan mukaan sopimusvaltion velvoitteet koskevat ainoastaan kyseisen valtion lainkäyttöpiirissä olevia henkilöitä. Kyseessä on ns. kynnyskriteeri, joka rajaa sopimuksen soveltamisalan kauttaaltaan. Lainkäyttöpiirin käsite on lähtökohtaisesti alueellinen. Poikkeukset ovat suppeita (sopimusvaltion kontrollissa muualla oleva alue tai henkilö).

Sotilastiedustelun tehtävä kohdistuu merkittäviltä osin Suomen ulkopuolella tapahtuviin toimintoihin ja Suomen ulkopuolella toimiviin henkilöihin, joihin Suomen ihmisoikeusvelvoitteet valvontamekanismeineen eivät ulotu.

Toiseksi, ihmisoikeusvelvoitteet suojaavat ainoastaan ei-valtiollisia toimijoita. Tämä henkilöllinen soveltamisala ilmenee nimenomaisesti EIS 34 artiklasta (”victim status”), jonka mukaan valitusoikeus koskee yksityishenkilöitä tai henkilöryhmiä (mukaan lukien ei-valtiolliset yhtiöt) samoin kuin kansalaisjärjestöjä, joille turvattuja oikeuksia sopimusvaltion väitetään rikkoneen.[1]

Siltä osin kuin sotilastiedustelun kohteena – vaikkakin Suomen alueella ja siten sen lainkäyttöpiirissä – ovat valtiolliset toimijat, ihmisoikeusvelvoitteet eivät tätä tiedustelutoimintaa kata.

Koska sekä EIS 1 artikla että 34 artikla merkitsevät pakottavia rajoituksia myös EIT:n toimivaltaan, ne tutkitaan tarvittaessa viran puolesta.

***

Sotilastiedustelun yhteydessä ihmisoikeusvelvoitteilla on siis *merkitystä siltä osin kuin tiedustelun kohteena, tai sen vaikutusten kohteena, ovat ei-valtiolliset toimijat, joiden olin- tai sijaintipaikka on Suomessa*.

Ilmeistä on, että valtiollisten toimijoiden erottaminen ei-valtiollisista voi tuottaa erilaisia vaikeuksia, etenkin jos vieraan valtion lukuun toimitaan sen virallisen organisaation ulkopuolisin voimin. Näyttökysymyksiin liittyvien ongelmien, kyberympäristön erityispiirteiden ym. lisäksi tällöin jouduttaisiin arvioimaan tapauskohtaisesti muun muassa, missä määrin puuttuminen henkilön oikeuspiiriin, kuten viestintäsalaisuuteen, koskettaa spesifisti hänen omia etujaan, missä määrin vain sen valtiollisen toimijan etuja, joita yksityisen henkilön suorittamilla teoilla palvellaan. Tätä problematiikkaa esityksessä ei käsitellä. Ihmisoikeusvelvoitteiden rajoja koskevien oikeusperiaatteiden merkitys on joka tapauksessa olennainen ja merkillepantava.

EIT:n oikeuskäytännössä en ole havainnut erityisesti sotilastiedustelua koskevia asioita, mikä toiminnan ja sen kohteiden erityispiirteet huomion ottaen on tuskin kovin yllättävää.

---

[1] *Croatian Chamber of Economy v. Serbia*, päätös 18.7.2017, kohta 38. – Eri asia on, että myös sopimusvaltio voi toimia valittajana toista sopimusvaltiota vastaan oikeudenloukkausten varsinaisten uhrien puolesta diplomaattisen suojelun pohjalta (EIS 33 artikla, valtiovalitukset).

2. Rakenteellinen eroavuus perus- ja ihmisoikeusnormeissa

Hallituksen esityksen perusteluissa on viittauksia perustuslain 7 §:ään sisältyvään oikeuteen, joka koskee henkilökohtaista turvallisuutta. Tältä osin on syytä panna merkille, että EIS:een ei sisälly vastaavaa erillistä oikeutta.

EIS 5 artiklan otsikossa on tosin mainittu sekä henkilökohtainen vapaus että turvallisuus (”the right to liberty and security”). Artiklan sisältö kuitenkin koskee ainoastaan ihmisen oikeutta fyysiseen vapauteen ja sääntelee tyhjentävästi vapaudenriiston sallitut perusteet sekä oikeusturvatakeet. Otsikon viittaus turvallisuuteen merkitsee siten turvaa laittomalta tai mielivaltaiselta vapaudenriistolta. Sellaista itsenäistä oikeutta kuin ”oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen” EIS sitä vastoin ei sisällä.[2]

Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp. s. 70) HM 6 §:n 1 momentti, nykyinen PL 7 §:n 1 momentti, sisältää yleissäännöksen henkilökohtaisen vapauden suojasta, joka on luonteeltaan yleisperusoikeus ja suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan. EIS:n määräyksissä taas 5 artikla suojaa ainoastaan ihmisen fyysistä vapautta, kun taas yleisen tahdonvapauden ja henkilökohtaisen itsemääräämisoikeuden suoja johdetaan 8 artiklan turvaamasta yksityiselämän suojasta. Tässäkin suhteessa vallitsee siten rakenteellinen eroavuus perustuslain ja EIS:n kesken.

Tämän lisäksi PL 7 §:n 1 momentti siis sisältää, EIS:n määräyksistä poiketen, oikeuden ”henkilökohtaiseen turvallisuuteen”. Esitöiden mukaan (HE 309/1993 s. 72) tämä korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta, olivatpa niiden tekijät julkisen vallan käyttäjiä tai yksityisiä tahoja. Myös EIS toki asettaa sopimusvaltioille saman kaltaisia positiivisia toimintavelvoitteita, mutta niiden perustana ei ole erillinen ”oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen”, vaan yksittäiset EIS:n substanssimääräykset, eikä niiden kattavuus esimerkiksi kriminalisointipolitiikan osalta välttämättä ole sama.

[2] Perusoikeusuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp. s. 72) tosin väitetään, että kyseessä olisi vastaavuus silloisen lakiehdotuksen HM 6 §:n ja EIS 5 artiklan välillä. Tämä on kuitenkin väärinkäsitys.

Ns. ”pointti” tässä yhteydessä on siinä, että ihmisoikeusvalvonnan kannalta on syytä panna merkille, että arvioitaessa kysymyksiä vastakkain olevien oikeuksien yhteensovittamisesta / turvattujen oikeuksien sallituista rajoitusperusteista ei EIS:n osalta voida argumenttina nojautua yleiseen ”henkilökohtaista turvallisuutta” koskevaan oikeuteen, vaan argumentointi on sovitettava sen omaan normisisältöön ja -rakenteeseen sekä niiden pohjalta omaksuttuihin tulkintoihin.

3. Sotilastiedustelu ja EIS – alustava huomautus

Sotilastiedustelussa on kysymys toiminnasta, josta kaltaiseni ulkopuolinen ei tiedä, eikä voi tietää, juuri mitään konkreettista. Kyberympäristö, joka on lakiehdotusten keskeisenä taustatekijänä, on maallikolle teknisesti etäinen. Lisävaikeutena on sekin, että hallituksen esityksessä ei ole eriteltyä tarkastelua siitä, millä tavoin sotilastiedustelun toimivaltuudet ja niiden käyttö voivat käytännössä vaikuttaa niiden asemaan, joiden ihmisoikeussuoja tässä yhteydessä voi ylipäänsä aktualisoitua (ei-valtiolliset toimijat Suomessa), vaan esitetty kuvaus jää tältä kannalta ylimalkaiseksi. Näiden rajoitteiden vuoksi seuraava tarkastelu kattaa lähinnä ne lakiehdotuksen kohdat, jotka selväpiirteisesti liittyvät tähän ihmisoikeussuojaan.

4. Relevantin EIS-oikeuskäytännön lähtökohdat

Kuten hallituksen esityksestäkin ilmenee, kansallisen turvallisuuden varjeleminen on erinäisten EIS:n turvaamien rajoituskelpoisten oikeuksien osalta sallittu rajoitusperuste, ja tämä koskee muun muassa 8 artiklassa turvattuja kodin ja yksityiselämän suojaa sekä viestisalaisuutta. Esimerkiksi verkkotiedustelua koskevien asioiden yhteydessä EIT on todennut sopimusvaltiolla olevan periaatteessa laaja harkintavalta sen suhteen minkä tyyppisin toimin kansallista turvallisuutta katsotaan tarpeelliseksi suojata (esim. *Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta*, suuri jaosto 25.5.2021, kohta 338). Siten mm. verkkotiedustelua harjoittavan järjestelmän käyttöönotto kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien havaitsemiseksi kuuluu kansallisen harkintamarginaalin piiriin (kohdat 340 ja 347). Koska tiedustelu tapahtuu salassa viestintämenetelmien käyttäjiltä, jo tällaisen lainsäädännön olemassaolo merkitsee puuttumista eritoten viestisalaisuuden

suojapiiriin.[3] Tiedustelumenetelmien operoinnin suhteen kansallinen harkintamarginaali on kuitenkin kapeampi. Tämän kaltaisiin järjestelmiin ja toimivaltuuksiin liittyy väistämättä, ja huolimatta niiden sallituista ja tärkeistä päämääristä, myös vakavien väärinkäytösten ja oikeudenloukkausten riskejä, mikä edellyttää etenkin vahvoja ja riippumattomasti toimivia valvonta- ja oikeusturva-järjestelyjä (kohdat 347 ja 350).

Sotilastiedustelun yhteydessä nämä lähtökohdat pätevät myös – suhteessa niihin, joita ihmisoikeussuoja tässä kokonaisuudessa ylipäänsä koskee. Edellä todetuin tavoin merkittävä osa sotilastiedustelun tehtäväalueesta jää kuitenkin alueellisten ja henkilöllisten rajoitusten vuoksi ihmisoikeusvelvoitteiden ja -valvonnan soveltamisalan ulkopuolelle.

5. Tietojärjestelmätiedustelu kotimaassa

Nykyisen lain mukaan (32 §) sotilastiedusteluviranomaiselle voidaan antaa lupa *muun kuin valtiollisen toimijan tekniseen laitetarkkailuun*, jos sillä voidaan perustellusti olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi tiedustelu-tehtävän kannalta. Sotilastiedusteluviranomainen voi kohdistaa teknistä laite-tarkkailua tiedustelutehtävään liittyvän henkilön todennäköisesti käyttämään tieto-koneeseen tai muuhun vastaavaan tekniseen laitteeseen taikka sen ohjelmiston toimintaan.

Tältä osin ehdotettujen lainmuutosten perusteet liittyvät tiedustelun teknisen toimintaympäristön kehityspiirteisiin. Muutosten ydin on käsittääkseni siinä, että lupa tekniseen laitetarkkailuun voitaisiin kohdentaa yksittäisen teknisen laitteen tai ohjelmiston sijaan laitetta tai ohjelmistoa käyttävään henkilöön.

Esitettyjen perustelujen valossa ja oman ymmärrykseni pohjalta en pidä tällaista muutosehdotusta ihmisoikeusvaatimusten kannalta ongelmallisena.

[3] Yleisten periaatteiden osalta ks. esim. *Ekimdzhiev ja muut v. Bulgaria,* 11.1.2022, kohdat 262–277.

6. Muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuva tiedustelu

Lakiehdotuksen 70 § sisältää muutoksia muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvassa tiedustelussa sallittuihin hakuehtoihin.

Ehdotuksen mukaan Suomen rajan ylittävästä viestintäverkon tietoliikenteestä voitaisiin automaattisen tietojenkäsittelyn avulla hankkia tietoa tiedustelutehtävän kannalta olennaisen muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteestä, jos tiedot eivät ole hankittavissa muulla tiedustelumenetelmällä, ja tällöin hakuehtona voitaisiin nykyisestä laista poiketen tilapäisesti käyttää Suomessa oleskelevan henkilön hallussa olevan tai tämän oletettavasti muuten käyttämän *telepäätelaitteen tai teleosoitteen yksilöiviä tietoja*.

Muutoksen perustelut (HE s. 59) liittyvät muun muassa ongelmiin, joita voi aiheutua tiedustelun kohteen siirtyessä muualta Suomeen, sekä teknisiin mahdollisuuksiin ”huijata” tiedusteluviranomaisia sijaintipaikan suhteen VPN- palveluiden avulla. Perustelut vaikuttavat tiedustelun tarkoituksen ja tärkeyden kannalta asiallisilta, ja niitä voidaan käsitykseni mukaan pitää tässä yhteydessä myös ihmisoikeusvalvonnan kannalta hyväksyttäviltä.

Lisäksi muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvan tiedustelun kohdentamisessa voitaisiin nykyisestä laista poiketen käyttää myös *viestin sisältöön kohdistuvia hakuehtoja*. Kielellisiä ilmaisuja voitaisiin käyttää hakuehtona ainoastaan yhdessä teknisten tietojen kanssa. Muutosehdotuksen perusteena ovat esityksen mukaan (HE s. 59–60) käytännössä saadut kokemukset, joiden mukaan kielto heikentää merkittävästi tietoliikennetiedustelun tehokasta kohdentumista ja johtaa myös tilanteisiin, joissa tarkoituksen vastaisesti tiedusteluviranomaisten haltuun päätyy tarpeettomasti sellaista tiedustelun kohteena olevan uhan kannalta epäolennaista sivullista viestintää, joka voi kuulua viestisalaisuuden piiriin. Sisällön käyttäminen hakuehtona siten mahdollistaisi tiedon keräyksen tarkentamisen. Viestien seulonta hakuehdoin tapahtuu konekielisenä. Perustelujen mukaan on myös niin, että vertaismaisen sotilastiedustelua koskevassa lainsäädännössä ei vastaavanlaista hakuehtojen rajausta ole omaksuttu.

Muutosehdotuksen perusteluja voi nähdäkseni pitää asiayhteydessään varteen-otettavina, vaikka sisällöllisten hakuehtojen käyttö tietoliikennetiedustelussa veisi

toimivaltuuden aiempaa lähemmäksi viestisalaisuuden ydinaluetta. Selvää on, että perusteellisen ja tehokkaan valvontajärjestelmän merkitys tällöin korostuu.

7. *Luopuminen tiedustelumenetelmän käytön ilmoitusvelvollisuudesta*

Lakiehdotuksen mukaan (89 ja 89a §) nykyisessä laissa säädetystä velvollisuudesta ilmoittaa tiedustelumenetelmän käytöstä jälkikäteen sen kohteelle tulisi tietoliikennetiedustelun osalta luopua.

Sinänsä on totta, kuten hallituksen esityksessä todetaan (s. 64), ettei EIT:n oikeuskäytäntö esimerkiksi verkkotiedustelun osalta välttämättä edellytä jälkikäteistä ilmoitusvelvollisuutta, mikäli käytettävissä on sekä muodollisesti että käytännössä tehokas, kattava ja riippumaton valvontajärjestelmä, jonka aktivoiminen on mahdollista kenelle tahansa, joka epäilee joutuneensa tiedustelutoimivaltuuksien käytön kohde- tai vaikutuspiiriin (esim*. Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta,* kohdat 357–360). Kansallisesti on kuitenkin aihetta arvioida, ovatko perusteet voimassa olevasta ilmoitusvelvollisuudesta riittäviä ja vakuuttavia.

Hallituksen esityksessä vedotaan yhtäältä siihen (HE s. 65), että ilmoitusvelvollisuus kattaa paitsi tiedustelun kohteena olleen henkilön myös sivullisia, joiden oikeuspiiriin tiedustelutoimet ovat vaikuttaneet. Tämä perustelu on kuitenkin sikäli ongelmallinen, että tietoliikennetiedustelu merkitsee jossain määrin puuttumista paitsi sen kohteena olevan myös tämän viestintäosapuolina olleiden sivullisten viestintäsalaisuuden alaan. Perusteluissa väitetään myös, että mainittu ilmoitusvelvollisuuden ulottuvuus poikkeaisi siitä, mitä muiden tarkkailumenetelmien osalta vaaditaan. Tämä ei täysin pidä paikkaansa, sillä esimerkiksi rikosepäilyyn perustuvan telekuuntelun osalta EIT:n oikeuskäytännössä on katsottu, että ilmoitusvelvollisuuden tulisi kattaa myös sivullinen, jonka viestintä on tullut kuuntelun piiriin sen vuoksi, että hän on ollut yhteydessä kohteena olleen epäillyn kanssa (*Contrada v. Italia* No. 4, 23.5.2024).

Toisaalta perusteluissa esitetään kritiikkiä ilmoitusvelvollisuutta rajaaviin edellytyksiin, joita pidetään soveltamisen kannalta hankalina.

Ongelmia nähdään siis sekä ilmoitusvelvollisuuden laajuudessa että sitä rajaavissa kriteereissä. Punnittavaksi jää, oikeuttavatko argumentit tässä yhteydessä sen johtopäätöksen, että ilmoitusvelvollisuus olisi ehdotetuin tavoin syytä kumota. Sen suhteen voi esittää epäilyjä.