Tuomas Ojanen
3.9.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Pääasiallinen sisältö

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sotilastiedustelusta annettua lakia, puolustusvoimista annettua lakia, rajavartiolakia ja rikoslakia sekä viittä muuta lakia.
2. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen, 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan, 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan, 22 §:ssä säädetyn perusoikeuksien turvaamisen ja julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätävän perustuslain 124 §:n kannalta.
3. Esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Lakiehdotukset sisältävät esityksen mukaan kuitenkin uudentyyppistä sääntelyä, josta perustuslain kannalta keskeisiksi voidaan esityksen mukaan katsoa esityksen 1. lakiehdotuksen 33, 42, 61 a, 61 b, 62, 63, 66, 67 a, 67 b, 78 a ja 89 a §:t. Lisäksi keskeisenä voidaan esityksen mukaan pitää 1. lakiehdotuksen 18 a §:n kokonaisuutta (mukaan lukien 7. ja 8. lakiehdotus). Tämän ja muiden valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien vuoksi hallitus pitää tarkoituksenmukaisena, että eduskunta pyytää esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunnon.

Arvioinnin lähtökohtia

4. Esityksen säätämisjärjestysperustelujakso 10 (s. 185-239) on volyymiltaan verraten mittava, yli 50 sivua. Jakso on kuitenkin monin paikoin varsin sekavan vaikeaselkoista luettavaa. Lisäksi siinä tehdään selkoa osin yleispiirteisesti tai melkeinpä virheellisesti perustuslakivaliokunnan aiemmasta lausunto- ja mietintökäytännöstä sekä Eurooppa-tuomioistuinten (Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja EU-tuomioistuin) oikeuskäytännöstä lopputuloksella, ettei säätämisjärjestysjakso volyymistaan huolimatta anna kaikilta osiltaan riittävää pohjaa arvioida ehdotettavan sääntelyn suhdetta perustuslakiin, Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja EU-oikeuteen. Esityksen säätämisjärjestysperusteluista ilmenevän ohella on syytä huomauttaa seuraavista valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdista:

   (I) Esityksen säätämisjärjestysjaksossa 10.6 (s. 238) on käsitelty lyhyesti ehdotettua sääntelyä EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön kannalta. Esityksen mukaan ”Euroopan unionilla ja sen tuomioistuimella ei ole sinänsä toimivaltaa ratkaista jäsenvaltioiden maanpuolustuksen ja

kansallisen turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä. Toimivaltaa voi kuitenkin olla välillisesti, kuten tilanteessa, jossa palveluntarjoajat velvoitetaan tallentamaan ja siirtämään asiakkaistaan yksityisyyden suojan alaan kuuluvia tietoja maanpuolustuksen tai kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarpeisiin." Esityksessä kuitenkin katsotaan, että ehdotetussa sääntelyssä ei aseteta viestinnän palveluntarjoajille velvollisuuksia, joten sääntelyä ei ole tarpeen arvioida tarkemmin sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin kannalta. Esityksessä edelleen todetaan, että "nyt käsiteltävät säännösehdotukset ovat yhteensopivia Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja siihen liittyvän Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa, erityisesti viestintäsalaisuusdirektiivin (2002/58/EY) ja siihen liittyvän La Quadrature du Net -ratkaisun valossa." Lisäksi esityksessä katsotaan, että koska "…esityksessä kyse on viranomaisen itsensä keräämistä ja säilyttämistä tiedoista, joiden hankkimista ja tallentamista rajataan fyysisesti, teknisesti, määrällisesti ja ajallisesti"… (p)erusperiaatteiden lisäksi näin ollen Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuilla ei ole vaikutusta nyt esitettyjen lakiehdotusten kannalta" (HE, s. 238).

Esityksen säätämisjärjestysjakso antaa puuteellisen kuvan EU-oikeuden merkityksestä ehdotettavan sääntelyn oikeudellisen arvioinnin kannalta. (Hallituksen esityksen jaksossa 5.2.3 "Euroopan unionin oikeus" (s. 105-107) on säätämisjärjestysjaksoa paremmin tehty selkoa EU-oikeudesta EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa.) Esimerkiksi esitykseen sisältyvässä 1. lakiehdotuksen 96 §:ää viestinnän välittäjän ja datakeskuspalvelun tarjoajan avustamisvelvollisuudesta ehdotetaan muutettavaksi niin, että avustamisvelvollisuus laajenisi teleyritysten ja yhteisötilaajien ohella muihin viestinnän välittäjiin sekä tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajiin. Lakiehdotuksen 104 §:ssä esitetään merkittävä laajennus sotilastiedusteluviranomaisen oikeuteen saada yksittäistapauksessa pyynnöstä tietoja yksityiseltä yhteisöltä, kuten viestinnän välittäjältä tai datakeskuspalvelun tarjoajalta taikka postitoimintaa harjoittavalta yhteisöltä. Ehdotetun muutoksen myötä viranomaisella olisi käytännössä oikeus saada miltä tahansa viestinnän välittäjältä tai tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajalta palvelun käyttäjän tai tilaajan tunnistamisen kannalta tarpeelliset tiedot. Tiedonsaantioikeus on sidottu vain tarpeellisuusvaatimukseen ("Jos tiedot ovat tarpeen tiedustelutehtävän suorittamiseksi…").

Muun muassa nämä 96 ja 104 §:n säännösehdotukset tulevat EU-lainsäädännön soveltamisalaan ja sitä myöden EU:n perusoikeuskirjan velvoittavuuden piiriin perusoikeuskirjan 51.1 artiklassa tarkoitetulla tavalla, sellaisena kuin artiklakohta täsmentyy EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä.

Näin ollen ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös EU-oikeuden kannalta. Tähän liittyen on syytä todeta, että samalla tavalla kuin siviili- ja sotilastiedustelulakeja säädettäessä vuonna 2018 perustuslakivaliokunnan on nyt huolehdittava ehdotettavan sääntelyn sopusoinnusta unionin perusoikeuskirjan kanssa, sellaisena kuin perusoikeuskirja täsmentyy EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä (ks. PeVL 35-36/2018 vp).

(II) Esityksessä ehdottava sääntely tuo esiin yhtäältä perustuslakikysymyksiä, joista ei ole aiempaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Yksi tällainen kysymys on siinä, miten lakiehdotuksen 42 §:n 2 momentissa ehdotettua laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamista tai poisottamista viranomaisen ulkopuolisen tahon toimesta tulisi arvioida julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätävän perustuslain 124 §:n kannalta (HE, s. 208).

Toisaalta esityksessä ehdotettava sääntely on myös kohdittain jännitteessä, jopa ristiriidassa, perustuslakivaliokunnan mietintö- ja lausuntokäytännössä tehtyjen linjausten kanssa. Esityksessä ehdotetaan muun ohella Rajavartiolaitokselle säädettäväksi toimivalta avustaa sotilastiedusteluviranomaista ja suorittaa tiettyjä yksittäisiä tiettyjen tiedustelumenetelmien käyttöön liittyviä toimenpiteitä sotilastiedusteluviranomaisen pyynnöstä. Ehdotus on kuitenkin jännitteessä sen kanssa, että perustuslain 10 §:n muuttamista koskevassa mietinnössään perustuslakivaliokunta korosti, että ”…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). Myös esityksessä ehdotettu ilmoitusvelvollisuudesta luopuminen (89 a §) on jännitteessä sen kanssa, että tiedustelulakeja säädettäessä perustuslakivaliokunta totesi ilmoittamisvelvollisuuden luovan ”merkittävän oikeusturvatakeen” (PeVL 35/2018 vp, s. 8).

Koska esityksessä ehdotettava sääntely tuo esiin uusia perustuslakikysymyksiä sekä osaksi on vähintäänkin jännitteessä perustuslakivaliokunnan aiemman lausunto- ja mietintökäytännön mukaisten linjausten kanssa, on syytä huomauttaa ensinnäkin siitä, että ehdotetun sääntelyn huomattava merkitys perus- ja ihmisoikeuksien, oikeusvaltioperiaatteen ja yleensäkin perustuslain, Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden kannalta edellyttää, että valtiosääntöoikeudellisen tulkinnan ja arvioinnin perusteet on käsillä olevassa tilanteessa ensisijaisesti kiinnitettävä voimassa olevaan oikeuteen ja sen tulkintakäytäntöön kokonaan uusien tulkintaratkaisujen sijasta (ks. myös esim. PeVL 26/2017 vp). Samalla on kuitenkin lisättävä, että perustuslakivaliokunta ei ole oikeudellisesti sidottu aiempaan lausuntokäytäntöönsä, vaan se voi poiketa tai

tarkistaa sitä. Tämä kuitenkin edellyttää, että poikkeamiselle tai tarkistamiselle on esitettävissä valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävät ja riittävän painavat perusteet, kuten olennaiset muutokset oikeudellisissa, taloudellisissa tai yhteiskunnallisissa olosuhteissa taikka turvallisuusympäristössä, ja että poikkeaminen tai tarkistaminen tehdään avoimesti ja asianmukaisesti perustellen. Hyvänä esimerkkinä tällä tavoin tehdystä kannantarkistuksesta tai linjanmuutoksesta voidaan mainita valiokunnan lausunto PeVL 32/2012 vp, jossa valiokunta piti tarpeellisena tarkistaa aiempaa hyvin pidättyvää kantaansa valituslupajärjestelmästä hallintolainkäyttöasioissa.

Yleisarvio ehdotetusta sääntelystä

5. Hallituksen esityksessä esitetään huomattavan monia muutoksia sotilastiedusteluviranomaisen toimivaltuuksiin, tiedustelumenetelmien sisältöön ja viranomaisten toimintaan tiedustelutoiminnassa. Esityksessä myös ehdotetaan useita laajennuksia sotilastiedusteluviranomaisten ja muiden viranomaisten väliseen tietojenvaihtoon sekä sotilastiedusteluviranomaisen tietojen saantioikeuksiin.
6. Kokonaisuutena arvioiden ehdotettu sääntely merkitsee varsin laajoja ja perustuslain kannalta merkittävinä pidettäviä muutoksia sotilastiedustelulakiin sekä muihin lakeihin. Ehdotettu sääntely on erityisen merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan ja perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen sekä perustuslain 21 §:n oikeusturvan kannalta. Merkityksellisiä ovat lisäksi useat muut perustuslain säännökset.
7. Perustuslain ohella ehdotettava sääntely on merkityksellistä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan unionin oikeuden, etenkin unionin perusoikeuskirjan kannalta. Vaikka perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu EU-oikeuden kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta, tässä on syytä korostaa sitä edellä jo todettua seikkaa, että perustuslakivaliokunnan tehtävänä on huolehtia ehdotettavan sääntelyn sopusoinnusta unionin perusoikeuskirjan kanssa samalla tavoin kuin valiokunta teki siviili- ja sotilastiedustelulakeja säädettäessä vuonna 2018 (ks. PeVL 35-36/2018 vp).
8. Esityksessä ehdotettavan sääntelyn keskeisenä tavoitteena on ”mahdollistaa ja turvata sotilastiedusteluviranomaisen tarkoituksenmukainen ja tehokas toiminta sekä kansallisesti että osana liittokuntaa”; ”ylläpitää ja parantaa kansallista turvallisuutta, kun sotilastiedustelun kohteista saataisiin entistä tarkemmin ja kohdennetummin tietoa, ja kun analysoitua tietoa pystyttäisiin aiempaa paremmin jakamaan sitä tarvitseville”; ja parantaa sotilastiedusteluviranomaisen ”kykyä kerätä tietoa sotilastiedustelun kohteista mahdollistamalla eri toimijoille tiettyjen tietojen luovuttaminen sotilastiedusteluviranomaiselle salassapitosäännösten estämättä”. (HE, s. 74)
9. Perustuslakivaliokunnan mukaan kansallinen turvallisuus ja maanpuolustus, joka voidaan katsoa osaksi kansallista turvallisuutta, ovat

perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja yhteiskunnallisesti erittäin painavia perusoikeuksien rajoitusperusteita, joilla voidaan oikeuttaa pitkälle meneviä puuttumisia perusoikeuksiin (ks. esim. PeVL 16/2011 vp, PeVL 35-36/2018 vp ja PeVL 57/2018 vp).

10. Samoin EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisen turvallisuuden takaamista koskeva tavoite vastaa ensisijaisen tärkeää intressiä suojella valtion keskeisiä tehtäviä ja yhteiskunnan perustavanlaatuisia etuja torjumalla toimia, jotka ovat omiaan horjuttamaan vakavasti maan perustavanlaatuisia perustuslaillisia, poliittisia, taloudellisia tai yhteiskunnallisia rakenteita ja erityisesti uhkaamaan suoraan yhteiskuntaa, väestöä tai valtiota sellaisenaan, ja niistä rankaisemalla (ks. esim. tuomio 6.10.2020, *La Quadrature du Net ym.*, C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, EU:C:2020:791, 135 kohta ja tuomio 20.9.2022, *SpaceNet ja Telekom Deutschland*, C-793/19 ja C-794/19, EU:C:2022:702, 92 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). EU-tuomioistuin on myös katsonut, että kansallisen turvallisuuden takaamista koskeva tavoite, luettuna SEU 4 artiklan 2 kohdan valossa, on sellainen unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu unionin tunnustama yleisen edun mukainen tavoite, joka on tärkeämpi kuin esimerkiksi rikollisuuden, jopa vakavan rikollisuuden, torjumista yleisesti ja yleisen turvallisuuden suojaamista koskevat tavoitteet. Näin ollen kansallisen turvallisuuden takaamista koskevalla tavoitteella voidaan EU-tuomioistuimen mukaan perustella toimenpiteitä, joilla puututaan perusoikeuksiin vakavammin kuin toimenpiteillä, jotka voitaisiin perustella näillä muilla tavoitteilla (ks. erit. tuomio 6.10.2020, *La Quadrature du Net ym.*, C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, 136 kohta).
11. Edellä esitetyn perusteella on selvää, että esityksen keskeisiä tavoitteita voidaan pitää hyväksyttävinä ja tärkeinä yhtä hyvin perustuslain ja sen perusoikeusjärjestelmän kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan kannalta.
12. Vaikka ehdotettavalle sääntelylle voidaan esittää hyväksyttäviä perusteita perusoikeusjärjestelmän ja perustuslain sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden kannalta, ehdotettavaan tiedustelutoimivaltuuksia laajentavaan ja samalla perusoikeusrajoituksia merkitsevään sääntelyyn kohdistuu myös välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimus. Lisäksi on syytä korostaa lailla säätämisen vaatimuksen ja täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten merkitystä käsillä olevassa sääntely-yhteydessä.
13. Perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Perustuslain muuttamisesta antamassaan mietinnössä (PeVM 4/2018 vp, s. 8) eduskunnan perustuslakivaliokunta korosti säännöksen soveltamisrajoituksista, että ensinnäkin tiedonhankinta kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta voitaisiin säännöksen perusteella osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten tehtäväksi. Toiseksi rajoitusedellytys koskisi 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 ehdotettu sääntely ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaa tiedustelutoiminnassa. Välttämättömyys-kriteeri puolestaan 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. Valiokunta korosti muutenkin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten merkitystä uutta ehdotettua rajoitusperustetta tulkittaessa.

14. Edelleen perutuslakivaliokunta tähdensi sitä, että perustuslaista johtuu tarve yhtäältä tulkita kansallisen turvallisuuden käsitettä suppeasti sekä toisaalta asettaa uhan vakavuusaste korkealle. Rajoitusperusteeseen vetoavalla on myös velvollisuus esittää riittävät perustelut sille, että jokin toiminta voi muodostua vakavaksi uhaksi kansalliselle turvallisuudelle. Välttämättömyysvaatimuksen täyttymiseksi ei perustuslakivaliokunnan mielestä riitä, että tiedon hankkimisen luottamuksellisista viesteistä voidaan yleisesti katsoa edistävän kansallista turvallisuutta (PeVM 4/2018 vp, s. 8–9).
15. Tässä yhteydessä on painotettava myös sitä, että luottamuksellisen viestin salaisuuteen ja muihin perusoikeuksiin kohdistuvan rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Välttämättömyysvaatimus myös tarkoittaa, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta. Lisäksi perusoikeusrajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5).
16. Ehdotettava sääntely ei ole kaikilta osin ongelmatonta välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta. Kohdittain toimivaltuuksien käyttö, tiedonsaanti ja tiedonluovutusperusteet on sidottu tarpeellisuuteen välttämättömyyden sijasta (ks. esim. 104 §), vaikka jo esityksen pääasiallisen sisältökuvauksen mukaan ”sotilastiedusteluviranomaisen ja eräiden muiden viranomaisten välistä tietojenvaihtoa esitetään laajennettavaksi velvoitteidenhoitoselvitysten laatimiseksi ja tilanteissa, joissa tietojen saaminen olisi välttämätöntä tiedustelutehtävän suorittamiseksi.” (HE, s. 1)
17. Esityksessä ei ole myöskään kaikilta osin riittävästi tarkasteltu mahdollisuuksia nyt ehdotettua lievempiin toimenpiteisiin (ks. myös tarkemmin jäljempänä ilmoitusvelvollisuudesta luopumisesta esitettävä).
18. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan toimivaltuuksien käyttö on sidottu välttämättömyyteen, mutta välttämättömyysvaatimus ei kuitenkaan luettavissa itse säännöksestä (ks. tarkemmin jäljempänä tietoliikennetiedustelu hakuehtojen määrittämiseksi, 67 a §).
19. Perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin sisältyy lailla säätämisen vaatimus täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksineen. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että

julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (ks. esim. PeVL 10/2016 vp).

20. Ehdotettava sääntely ei ole ongelmatonta lailla säätämisen vaatimuksen ja etenkin täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta. Ehdotettava sääntely on monelta osin monimutkaista, tulkinnanvaraista ja vaikeaselkoista sekä väljää. Osin – mutta toisaalta vain osin - nämä säännösehdotusten ominaispiirteet johtuvat siitä, että ehdotetussa sääntelyssä on paljon teknistä asiantuntemusta ja ymmärrystä edellyttävää ainesta. Varsinkin tietoliikennetiedusteluun sisältyy sellaisia uusia ja teknisesti monimutkaisia tiedustelumenetelmiä, joiden takia niiden sääntely muodostuu väistämättä varsin vaikeaselkoiseksi. Tästä huolimatta esityksessä ehdotettu sääntely ei ole täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta ongelmatonta (ks. tarkemmin jäljempänä lakiehdotuksen 67 a §:stä todettu).
21. Ehdotetun sääntelyn tulkinnanvaraisuus ja vaikeaselkoisuus sekä väljyys ei ole ongelmallista vain lailla säätämisen vaatimuksen ja täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta. Sääntelyn tulkinnanvaraisuus ja vaikeaselkoisuus vaarantavat myös tiedustelutoiminnan oikeusturva- ja valvontajärjestelyjen, kuten tuomioistuimen ennakollisen lupamenettelyn ja tiedustelumenetelmien laillisuusvalvonnan, reaalisuuden ja tehokkuuden.
22. Seuraavassa esitetään yksityiskohtaisempia huomioita ehdotetusta sääntelystä. Esityksen laajuudesta ja monimutkaisuudesta, lausuntoajan lyhyydestä sekä opetus- ja muita akateemisista kiireistä johtuen arviointi rajoittuu vain muutamiin pykäläehdotuksiin.

****

Laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen ja poisottaminen (42 §)

23. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 42 §:n 2 momentin mukaan sotilastiedusteluviranomaisen pyynnöstä viranomaisen ulkopuolisella henkilöllä olisi oikeus tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtyneen virkamiehen ohjauksessa ja valvonnassa toteuttaa tiedustelumenetelmän käytön edellyttämä asennus- tai poistamistoimenpide.
24. Hallituksen esityksen mukaan säännösehdotuksella on muun muassa merkitystä 124 §:ssä säädetyn julkisen hallintotehtävän antamista koskevan perustuslain säännöksen kannalta (HE, s. 206). Esityksessä on tähän liittyen tehty lyhyesti selkoa perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa (HE, s. 207-208).
25. Esityksessä katsotaan, että ulkopuolisen suorittamissa asennus- ja poistamistoimenpiteissä olisi kyse tietolähdetoimintaa lähellä olevista toimenpiteistä, ja että säännösehdotusta voitaisiin siten arvioida tietolähdetoiminnan tavoin. Tietolähdetoimintaa ei ole arvioitu perustuslain 124 §:n kannalta perustuslakivaliokunnan tähänastisessa lausuntokäytännössä.

26. Esityksessä edelleen katsotaan, että toimenpiteiden suorittamisessa ei olisi kyse perustuslain 124 §:n tarkoittaman julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Vaikka esityksessä ehdotetaan sotilastiedusteluviranomaisen ulkopuoliselle henkilölle suorittaa aiempaa aktiivisempia toimenpiteitä tiedustelumenetelmän käytön mahdollistamiseksi, ei tämän voida esityksen mukaan eroavan luonteeltaan tietolähdetoiminnasta siten, että toimenpiteiden suorittamista olisi arvioitava perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuksi julkiseksi hallintotehtäväksi. (HE, s. 208)
27. Nähdäkseni on kuitenkin kyseenalaista, että lakiehdotuksen 42 §:n 2 momentissa tarkoitettu laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen tai poisottaminen rinnastuisi tietolähdetoimintaan, josta on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 66/2010 vp). Kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö perustuslain 124 §:stä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä (ks. kootusti esim. PeVL 26/2017 vp ja PeVL 5/2021 vp, kappale 17), lakiehdotuksen 42 §:n 2 momentin sääntely ja osin sille esitetyt perustelutkin viittaavat pikemminkin siihen, että säännöksessä tarkoitetussa laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamisessa tai poisottamisessa muun tahon kuin viranomaisen toimesta on pikemminkin perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän piirteitä, ja että sääntelyä on siten tarkasteltava perustuslain 124 §:n kannalta.

> Perustuslakivaliokunta on pitänyt esimerkiksi viranomaista *avustavia* tehtäviä, kuten viisumihakemuksiin liittyvien avustavien tehtävien antamista kunniakonsulille tai ulkoiselle palveluntarjoajalle (PeVL 55/2010 vp) ja oleskelulupa-asioihin liittyvien tiettyjen avustavien ja teknisten tehtävien antamista toisen Schengen-valtion edustustolle (PeVL 62/2014 vp) julkisena hallintotehtävänä. Perustuslakivaliokunnan mukaan ei ole myöskään perustuslain 124 §:stä johtuvaa estettä sille, että säädetään viranomaiskoneiston ulkopuolelta nimetyn henkilön oikeudesta avustaa tällöin valvojaa kotirauhan piiriin ulottuvien toimenpiteiden suorittamisessa (ks. esim. PeVL 30/2010 vp ja PeVL 46/2001 vp). Perustuslakivaliokunta on myös pitänyt perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä sitä, että Rikosseuraamuslaitos voi hankkia ja tehdä sopimuksia yksityisten tahojen kanssa valvontarangaistuksen keskusvalvonnan tietojärjestelmistä, niiden ylläpidosta sekä tietojärjestelmän teknisestä valvonnasta ja hälytysten lähetys-, vastaanottamis- ja välityspalveluista yksityiseltä palvelun tuottajalta, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi (ks. PeVL 30/2010 vp).

28. Sotilastiedusteluviranomaisen ulkopuolisen henkilön toimenpiteissä olisi vastaavasti käytännössä kyse luonteeltaan viranomaisen toimivaltuuksien käyttöä avustavista, edistävistä ja tukevista toimenpiteistä, joita voidaan pitää julkisena hallintotehtävänä perustuslain 124 §:stä tarkoitetulla tavalla. Koska hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ole siinä omaksutun kannan takia enemmälti tarkasteltu ja perusteltu säännösehdotuksia perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen tai muiden julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevien edellytysten kannalta, ja koska perustuslakivaliokunnan tai sen kuulemien asiantuntijoiden tehtävänä ei ole perusteluiden muotoilu hallituksen esityksille, vaan niiden perusteiden arviointi, joita hallitus esittää, en tämän enemmälti arvioi lakiehdotuksen 42 §:n 2 momenttia perustuslain 124 §:n kannalta.

Tietoliikennetiedustelu hakuehtojen määrittämiseksi (67 a §)

29. Lakiehdotuksen 67 a §:ssä säädettäisiin tietoliikennetiedustelusta hakuehtojen määrittämiseksi. Puolustusvoimien tiedustelulaitos voisi 1 momentin mukaan kerätä ja tallentaa Suomen rajan ylittävän viestintäverkon osan tietoliikennettä tietoliikennetiedustelun tarkemmaksi kohdentamiseksi ja hakuehtojen määrittämiseksi sotilastiedustelun kohteen tietoliikenteen oletetun säännönmukaisuuden tai ominaispiirteen perusteella.
30. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan toimivaltuuden käyttö olisi sidottu välttämättömyyteen (HE, s. 153), mutta välttämättömyysvaatimus ei ilmene säännösperusteisesti itse pykäläehdotuksesta. Pykälää olisi syytä täydentää tältä osin.
31. Tietoliikennetiedustelun tarkempi kohdentaminen ja hakuehtojen määrittäminen ”tietoliikenteen oletetun säännönmukaisuuden tai ominaispiirteen” perusteella tuo huomattavaa tulkinnanvaraisuutta ja väljyyttä toimivaltuuteen ja sen kohdentumiseen. Säännösehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan viestintäverkon osassa ”liikkuva tietoliikenne on satunnaista, eli uusien hakuehtojen määrittämistä ei pyritä ensivaiheessa kohdistamaan tiettyyn tietoliikenteeseen” (HE, s. 153), mutta nämä seikat eivät ilmene säännösehdotuksesta. Tosin se, mikä on ”satunnaista” tietoliikennettä, on itsessään kovin tulkinnanvaraista.
32. Lakiehdotuksen 67 a §:n 3 momentin mukaan kerättävän ja tallennettavan tietoliikenteen määrä ei saa ylittää viittä (5) prosenttia kohteena olevan Suomen rajan ylittävän viestintäverkon osan kapasiteetista. Kerätty ja tallennettu tietoliikenne voidaan säilyttää enintään 12 kuukautta. Tallennettuja tietoja voidaan käyttää 1 momentissa ja jäljempänä tässä laissa säädettyihin tarkoituksiin. (Myös lakiehdotuksen 66 §:ssä olisi säädetty 5 prosentin kapasiteettirajasta).
33. Kerättävän ja tallennettavan tiedon määrä voi siten olla enimmillään jopa viisi prosenttia (5%) kaikesta Suomen rajan ylittävän viestintäverkon osan kapasiteetista, missä on jo vähintäänkin kysymys ”massakeräämisestä” ja ”massatallentamisesta”, ja missä myös on jo ”massavalvonnan” makua.
34. Keskeiseksi kysymykseksi muodostuu näin ollen se, miten säännösehdotuksessa säännösperusteisesti rajataan tiedon keräämistä ja tallentamista sekä kerätyn ja tallennetun tiedon käyttöä. Pykäläehdotuksen 2 momentin mukaan hakuehtojen määrittämisessä ei saa hyödyntää viestin merkityssisällössä olevia tietoja, eikä hakuehtojen määrittämisen tuloksena ei saa syntyä viestin sisältöä kuvaavaa tietoa taikka tietoa, josta voidaan tehdä henkilön yksityiselämää koskevia päätelmiä. Näitä kieltoja voidaan pitää kohtuullisen selvinä ja täsmällisinäkin. Kun lakiehdotuksen 67 a §:n 3 momentin mukaan tallennettuja tietoja voidaan kuitenkin käyttää 1 momentissa ja jäljempänä tässä laissa säädettyihin tarkoituksiin, ja kun 1 momentissa on edellä selostetusti väljän tulkinnanvaraisia termejä, myös 3 momenttiin väistämättä sisältyy ongelmia lailla säätämisen vaatimuksen ja täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten kannalta. Säännöstä tulisi siten koettaa edelleen täsmentää ja tarkentaa.

Muuhun kuin valtiolliseen toimijaan kohdistuvasta tietoliikennetiedustelusta ilmoittamisesta luopuminen (89 a §)

35. Lakiehdotuksen 89 a §:n mukaan muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvasta tiedustelusta ei ilmoiteta tiedustelumenetelmän käytön kohteeksi joutuneelle. Säännösehdotus poistaisi käytännössä kokonaan voimassa olevan lain 89 §:n 2 momentin mukaisen ilmoitusvelvollisuuden.
36. Perustuslakivaliokunta katsoi tiedustelulakeja säädettäessä vuonna 2018, että ”tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamista koskeva sääntely luo merkittävän oikeusturvatakeen, vaikka kyse onkin jälkikäteisestä ilmoittamisvelvollisuudesta.” (PeVL 35/2018 vp, s. 8). Valiokunta myös totesi, että ”(l)ähtökohtana 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 35/2018 vp, s. 24).
37. Lisäksi arvioitavassa esityksessä todetaan, että “ilmoittamisella on myös väärinkäytöksiä ennaltaehkäisevä merkitys, ja tätä on pidetty jopa ilmoittamisen pääasiallisena merkityksenä. Ilmoittamisella on lisäksi merkitystä yleisesti tiedonhankintakeinojen käytön luotettavuuden kannalta. Yhteisöllä on yleisesti intressi valvoa, että tiedonhankintakeinoja käytetään hyväksyttävissä rajoissa.” (HE, s. 64)
38. Ehdotus ilmoitusvelvollisuuden poistamisesta kokonaan on siten merkittävä heikennys voimassa olevaan lakiin verrattuna tiedustelutoiminnan kohteena olevan yksilön oikeusturvan ja yksityiselämän suojan kannalta. Koska ilmoitusvelvollisuus on lähtökohta, perusteluvelvollisuus ilmoitusvelvollisuuden kokonaan poistamiselle asettuu korkealle.
39. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tehty selkoa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jonka perusteella esityksessä katsotaan, että ihmisoikeustuomioistuin on hyväksynyt myös tiedustelutoiminnan, johon ei liity ilmoitusvelvollisuutta. Esityksen mukaan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että se, miten kohteeksi joutunut tai sellaista epäilevä saa riittävän tiedon asiasta, voidaan toteuttaa joko ilmoittamalla tai ulkopuolisen riippumattoman toimielimen toimesta. Ihmisoikeustuomioistuin on edelleen todennut, että järjestelmissä, joissa oikeussuoja perustuu ilmoittamiseen, voi käytännössä käydä niin, että erilaisten poikkeusjärjestelyiden takia kohteeksi joutunut henkilö ei voi kuitenkaan käytännössä koskaan saada tietoa tiedustelumenetelmän kohteeksi joutumisesta. Ilmoittamisvelvollisuus voidaan korvata muilla järjestelyillä, jotka takaavat vastaavat lopputuloksen kohteeksi joutuneelle tai joka epäilee joutuneensa tiedustelumenetelmän käytön kohteeksi.
40. Esityksessä katsotaan, että tiedusteluvalvontavaltuutettu täyttää Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimukset tehokkaasta oikeusturvan takeesta myös tilanteessa, jossa kohteeksi joutuneelle ei tehtäisi ilmoitusta (HE, s. 238). Lisäksi esityksessä todetaan, että käytännössä missään maassa paitsi Ruotsissa tietoliikennetiedustelusta ei ilmoiteta, ja että Ruotsissakin on esitetty ilmoitusvelvollisuuden poistamista (HE, s. 110).

41. Toisaalta esityksestä tulee kuitenkin esiin, että tiedusteluvalvontavaltuutetulle on vuosina 2023 ja 2024 tehty 11 tutkimispyyntöä, ja että molempina vuosina on otettu yhdet kantelut tutkittavaksi. Tiedustelulakien voimaantulosta lähtien vuosittaisten tutkimispyyntöjen määrä on vaihdellut 20 ja 7 välillä. (HE, s. 91). Tätä taustaa vasten on kyseenalaista, missä määrin mahdollisuus tehdä tutkimuspyyntö tai kantelu tiedusteluvalvontavaltuutetulle on sellainen reaalinen ja tehokas oikeussuojakeino, joka täysimääräisesti kompensoi ilmoitusvelvollisuudesta kokonaan luopumista.
42. Kun otetaan huomioon edellä selostetut perustuslakivaliokunnan linjaukset ilmoitusvelvollisuuden merkityksestä tiedustelun kohteen oikeusturvan kannalta, samoin kuin esityksessäkin todettu ilmoittamisen väärinkäytöksiä ennaltaehkäisevä vaikutus, olisi vielä perusteltua selvittää ilmoitusvelvollisuutta vähemmän rajoittavia sääntelyvaihtoehtoja.

Seurannan tarve

43. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä painottaa tarvetta tarkoin seurata nyt ehdotetun sääntelyn vaikutuksia erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ja oikeusturva- ja valvontajärjestelmien toimivuuden kannalta sekä seurannassa mahdollisesti esille tulevien epäkohtien ripeän korjaamisen merkitystä.