Valiokunnan lausunto PeVL 62/2026 vp– HE 104/2026 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 104/2026 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen, puolustusministeriö
- eduskunnan oikeusasiamies Jari Råman, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- apulaisosastopäällikkö Teemu Karnio, Puolustusvoimat
- sotilaslakimies Tatu Kemiläinen, Pääesikunta
- professori Sakari Melander
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- oikeustieteen tohtori, varatuomari Petri Jääskeläinen
- Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen entinen tuomari Pauliine Koskelo

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sotilastiedustelusta annettua lakia, puolustusvoimista annettua lakia, rajavartiolakia ja rikoslakia sekä viittä muuta lakia. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Hallituksen esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan lausunto on kuitenkin esityksessä arvioitu tarpeelliseksi.

Hyväksytty
3.3

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohdat

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sotilastiedustelusta annettua lakia (jäljempänä myös sotilastiedustelulaki), puolustusvoimista annettua lakia, rajavartiolakia ja rikoslakia sekä viittä muuta lakia. Sotilastiedustelusta annettu laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 36/2018 vp). Arvioitavana olevan esityksen kannalta merkityksellistä on myös voimassa olevaa perustuslain 10 §:ää koskeva perustuslakivaliokunnan mietintö (PeVM 4/2018 vp).

(2) Arvioidessaan esitystä voimassa olevan perustuslain 10 §:n 4 momentin säätämiseksi, perustuslakivaliokunta totesi, ettei ehdotus edellytä tiedon hankkimiselta säännöksessä tarkoitetusta sotilaallisesta toiminnasta sitä, että tällaisesta toiminnasta aiheutuisi vakavaa uhkaa kansalliselle turvallisuudelle. Tämän on osaltaan tarkoitus tuoda esiin sotilastiedustelun erityispiirteitä siviilitiedusteluun verrattuna. Sotilastiedustelun tarpeet eroavat valiokunnan mukaan siviilitiedustelusta muun muassa siten, että sotilaallista toimintaa on usein tarpeen seurata pitkäjänteisesti ja systemaattisesti ilman, että seurattavan toiminnan tarvitsisi olla välittömästi uhkaavaa seurannan aikana. Sotilastiedustelun kannalta tärkeitä ovat myös esimerkiksi sellaiset tiedot, jotka kertovat seurattavan toiminnan kehittyneen aiempaa ongelmattomampaan suuntaan Suomen maanpuolustus- ja turvallisuusintressien kannalta. Vaikka vieraan valtion sotilas- tai muun viranomaisorganisaation viestintä ei nauti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa, sotilastiedustelutoimivaltuuksia ei voida kohdistaa kaikissa tapauksissa niin täsmällisesti, ettei olisi vaaraa viranomaisten tilapäisestä pääsystä yksittäisten, tiedustelutehtävään liittymättömien henkilöiden viestintää koskeviin tietoihin, mikä tulee perustuslakivaliokunnan mielestä tavallisissa laeissa rajata mahdollisimman vähäiseksi. Perustuslakivaliokunta korosti, että säännöksen soveltamisala rajautuu hallituksen esityksen perusteluissa kuvatuilla tavoin tiedon hankkimiseen vain Suomeen kohdistuvasta sotilaallisesta toiminnasta taikka Suomen turvallisuusympäristön kannalta merkityksellisestä sotilaallisesta toiminnasta. Muutoinkin valiokunta painotti tarvetta tulkita rajoitusperustetta suppeasti. (PeVM 4/2018 vp, s. 7)

(3) Arvioidessaan esitystä voimassa olevaksi sotilastiedustelulaiksi perustuslakivaliokunta totesi, että tiedustelun toimivaltuudet ja tehtävät ovat perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta eräiltä osin varsin saman luonteista julkisen vallan käyttöä kuin eräät poliisin toimivaltuudet ja tehtävät (PeVL 36/2018 vp, s. 3—4). Perustuslakivaliokunta toisti poliisilain säätämisen yhteydessä jo ennen perusoikeusuudistusta esitetyn (PeVL 15/1994 vp, s. 1/II) luonnehdinnan, jonka mukaan "poliisilaki on tyypillisesti sellainen säädös, joka voi herkästi joutua ristiriitaan kansalaisten perusoikeuksien, varsinkin klassisten vapausoikeuksien kanssa" (PeVL 67/2010 vp, s. 2—3). Valiokunta korosti tuolloin myös edelleen sitä, että perusoikeusuudistuksen jälkeen viimeistään on vakiintunut käsitys, että perusoikeuksien rajoittamisen sallittavuutta tulee arvioida paitsi yksittäisiin perusoikeussäännöksiin mahdollisesti sisältyvien lakivarausten kannalta myös perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten oppien mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 4—6).Tiedustelumenetelmien valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä osin tukeutua salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevaan valiokunnan käytäntöön (esim. PeVL 32/2013 vp, PeVL 67/2010 vp,

PeVL 66/2010 vp, PeVL 5/1999 vp). Samalla on kuitenkin oikeudellisesti eroteltava ne seikat, jotka oikeuttavat sääntelyn eroavaisuuden. Salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskeva käytäntö ei perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan siten ole sellaisenaan ja varauksitta sovellettavissa tiedustelun tiedonhankintamenetelmiä koskevaa lainsäädäntöä valtiosääntöoikeudellisesti arvioitaessa. Tiedustelumenetelmiä oli perustuslakivaliokunnan mukaan arvioitava menetelmäkohtaisesti vastaavia salaisia tiedonhankintamenetelmiä ja salaisia pakkokeinoja koskeva perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ottaen siten, että tiedustelutoiminnan erityinen luonne otetaan asianmukaisesti huomioon.

(4) Perustuslakivaliokunta painottaa, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin (PeVL 14/2018 vp, s. 6 ja PeVL 5/1999 vp, s. 2/II). Tiedustelulainsäädännön tulee olla sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU:n perusoikeuskirjan kanssa, niitä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö myös huomioon ottaen. (PeVL 36/2018 vp, s. 3—4)

(5) Hallituksen esityksessä arvioidaan esitettyä sääntelyä Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta. Perustuslakivaliokunta toteaa selvyyden vuoksi, että ihmisoikeusvelvoitteet suojaavat ainoastaan ei-valtiollisia toimijoita. Tämä henkilöllinen soveltamisala ilmenee nimenomaisesti ihmisoikeussopimuksen 34 artiklasta, jonka mukaan valitusoikeus koskee yksityishenkilöitä tai henkilöryhmiä (mukaan lukien ei-valtiolliset yhtiöt) samoin kuin kansalaisjärjestöjä, joille turvattuja oikeuksia sopimusvaltion väitetään rikkoneen. Siltä osin kuin sotilastiedustelun kohteena - vaikkakin Suomen alueella ja siten sen lainkäyttöpiirissä - ovat valtiolliset toimijat, ihmisoikeusvelvoitteet eivät tätä tiedustelutoimintaa kata.

Yhteistoiminta rajavartiolaitoksen kanssa

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

(7) Perustuslain 10 §:n muuttamista koskevassa mietinnössään perustuslakivaliokunta totesi korostavansa säännöksen soveltamisrajoituksena muun muassa sitä, 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).

(8) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei Rajavartiolaitosta tässä yhteydessä mainita perustuslain 10 §:n 4 momentin esitöissä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt Rajavartiolaitokselle ehdotettavista toimivaltuuksista ainakin tekninen kuuntelu, tekninen

laitetarkkailu ja jäljentäminen voivat kohdistua luottamukselliseen viestiin, jota perustuslain 10 §:n 4 momentin erityinen lakivaraus suojaa juuri kansallista turvallisuutta uhkaavan toiminnan tiedonhankinnassa. Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 10 §:n 4 momentin soveltamisalarajauksen vuoksi ei ole mahdollista säätää Rajavartiolaitokselle kaikkia nyt ehdotettuja toimivaltuuksia.

(9) Esityksen perusteluissa (s. 127) ehdotusta osoittaa tehtäviä rajavartiolaitokselle perustellaan sillä, ettei Rajavartiolaitoksen toimenpiteissä olisi kyse tiedustelutoiminnasta, koska toimenpiteellä saatujen tietojen käsittely ja analysointi kuuluu aina sotilastiedusteluviranomaiselle. Toiminta tapahtuisi sotilastiedusteluviranomaisen toimivallassa, ohjauksessa ja valvonnassa. Perusteluissa (s. 210—211) tätä täydennetään laajalla, perustuslain 2 §:n 3 momenttiin ja PTR-yhteistyötä (poliisi, tulli, Rajavartiolaitos) koskevaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 35/2008 vp) nojautuvalla arvioinnilla, jonka mukaan kysymys ei ole tiedusteluviranomaisen aseman tai tehtävän siirtämisestä Rajavartiolaitokselle vaan yksittäisten, tarkoin rajattujen toimenpiteiden suorittamisesta toisen viranomaisen pyynnöstä tämän toimivallassa, ohjauksessa ja valvonnassa. Perustuslakivaliokunnan mielestä perusteluissa esitetty vertaus PTR-yhteistyöhön ei kuitenkaan ole riittävä perustelu ehdotettujen toimivaltuuksien osoittamiselle Rajavartiolaitokselle.

(10) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettua 18 a §:ää tulee rajata. Säännösehdotusta voidaan rajata joko siten, että Rajavartiolaitokselle ehdotettu toimivaltuus rajataan koskemaan vain niitä mainituista toimenpiteistä, jotka eivät voi kohdistua luottamukselliseen viestiin (esimerkiksi tarkkailua, suunnitelmallista tarkkailua, teknistä seurantaa, teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimista ja paikkatiedustelua), taikka siten, että teknisen kuuntelun, teknisen laitetarkkailun ja jäljentämisen osalta itse toimenpiteen suorittaa aina sotilastiedusteluviranomaisen oma virkamies Rajavartiolaitoksen antaessa ainoastaan esimerkiksi logistista tai teknistä tukea. Puolustusvaliokunnan on muutettava sääntelyä tältä osin. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

(11) Säätämisjärjestysperusteluissa on todettu (s. 211), että koska vastuu 18 a §:ssä tarkoitetuista toimenpiteistä on sotilastiedusteluviranomaisella, toimenpiteisiin kohdistuu vahvaa valvontaa. Kun tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoo kaikkea tiedustelutoimintaa, perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan myös ehdotuksessa tarkoitetut tiedustelumenetelmien käyttöön liittyvät Rajavartiolaitoksen suorittamat yksittäiset toimenpiteet kuulunevat hänen valvontavaltaansa. Ehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s.127) on kuitenkin todettu, että "Rajavartiolaitoksen toimenpiteissä ei olisi kyse tiedustelutoiminnasta", sillä toimenpiteellä saatujen tietojen käsittely ja analysointi olisi aina sotilastiedusteluviranomaisella. Toiminta tapahtuisi sotilastiedusteluviranomaisen toimivallassa, ohjauksessa ja valvonnassa. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetussa säännöksessä tulisi ainakin avata ja rajata "yksittäisen toimenpiteen" sisältöä, säännellä luottamuksellisen viestin käsittelyä ja ottaa kantaa tiedusteluvalvontavaltuutetun toimivaltaan valvoa ehdotuksen mukaisia Rajavartiolaitoksen suorittamia toimenpiteitä. Puolustusvaliokunnan on syytä täsmentää sääntelyä tältä osin.

Kansainvälinen yhteistyö

(12) Esityksessä ehdotetaan, että kansainvälistä yhteistyötä koskevaa sotilastiedustelusta annetun lain 20 §:n 3 momenttia muutetaan. Ehdotuksen mukaan ulkomainen virkamies voi osallistua minkä tahansa tiedustelumenetelmän käyttöön Suomen alueella, kun voimassa olevan lain mukaan hän voi käyttää vain lain 22, 24, 43, 47, 51, 60 ja 66 §:ssä tarkoitettuja tiedustelumenetelmiä. Perusteluissa (s. 130) todetaan, että kaikki säännöksen tarkoittamat toimet tapahtuisivat sotilastiedusteluviranomaisen virkamiehen ohjauksessa ja valvonnassa. Muutoksen tarkoituksena on perustelujen mukaan varmistaa, että sotilastiedusteluviranomaisen ja ulkomaalaisen tiedustelu- tai turvallisuuspalvelun yhteisoperaation aikana olisi operaation käytössä kaikki se tekninen ja taktinen osaaminen sekä resurssit, joita ulkomaalaisella tiedustelu- tai turvallisuuspalvelulla on yksittäisen tiedustelumenetelmän toteuttamiseksi.

(13) Arvioisessaan esitystä sotilastiedustelulain säätämiseksi (PeVL 36/2018 vp, s. 29—30) perustuslakivaliokunta totesi olevan selvää, ettei ehdotetuissa toimivaltuuksissa ole kyse vain vähäisestä puuttumisesta perusoikeuksiin, kuten perusteluissa esitetään (ks. myös PeVL 5/1999 vp, s. 5). Valiokunta totesi, että ehdotettu sääntely vieraan valtion virkamiehen toiminnasta on merkityksellistä perustuslain 1 §:ssä tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Valiokunnan mukaan täysivaltaisuutta koskevan arvioinnin kannalta merkityksellistä kuitenkin on, että vieraan valtion virkamiehen toiminta perustuu Suomen viranomaisten päätökseen (ks. myös PeVL 66/2016 vp, s. 3 ja PeVL 65/2016 vp, s. 3). Täysivaltaisuuden rajoituksia koskevassa perustuslakivaliokunnan käytännössä on kiinnitetty huomiota toimivallan laatuun ja mahdollisuuteen käyttää valtuuksia itsenäisesti (esim. PeVL 65/2016 vp, s. 3, PeVL 9/2009 vp, s. 2, PeVL 1/2007 vp, s. 3, PeVL 56/2006 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta totesi, että ehdotetussa säännöksessä vieraan valtion virkamiehen käytössä olevia toimivaltuuksia oli rajattu lausunnossa kuvatulla tavalla. Tiedustelumenetelmiä käytetään ehdotuksen mukaan sotilastiedusteluviranomaisen virkamiehen kanssa ja tämän ohjauksessa ja valvonnassa. Perustuslakivaliokunnan mukana säännöksen sanamuodosta tuli kuitenkin käydä ilmi selkeämmin, että vieraan valtion virkamies on velvollinen noudattamaan sotilastiedusteluviranomaisen hänelle antamia määräyksiä, rajoituksia ja ohjeita. Lisäksi sääntelyä oli perustuslakivaliokunnan mukaan täydennettävä säännöksin vieraan valtion virkamiehen virkavastuusta (PeVL 56/2006 vp, s. 3/I, PeVL 9/2009 vp, s. 2/II). Tällaiset muutokset olivat edellytyksenä sille, että lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. (PeVL 36/2018 vp, s. 29—30)

(14) Esitetyn 20 §:n 3 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 130) todetaan, että ulkomainen toimivaltainen virkamies toimisi edelleen menetelmän käytön osalta ennemmin avustavassa roolissa, vaikka säännösehdotuksessa käytettäisiinkin termiä osallistua. Perustuslakivaliokunta painottaa, että säännösehdotuksessa käytettyä "osallistua" sanaa tulee tulkita perusteluissa kuvatulla tavalla siten, että kyse on edelleen Suomen viranomaisia avustavasta roolista. Esityksessä ei ehdoteta ulkomaisen virkamiehen roolia muutettavaksi sellaisella tavalla, että se vaikuttaisi aiemmassa lausunnossa säätämisjärjestyskysymyksenä pidettyihin asioihin.

(15) Esityksen perustelujen mukaan ulkomainen virkamies voisi ehdotuksen myös osallistua tallenteiden tutkimiseen ja hankittujen tietojen analysointiin ilman voimassa olevan lain 111 §:ssä edellytettyä pääesikunnan tiedustelupäällikön määräystä tai tuomioistuimen osoitusta.

(16) Tämä ei kuitenkaan suoraan ilmene ehdotetusta 20 §:n 3 momentista eikä myöskään ehdotetusta 111 §:n 1 momentista, jonka mukaan tallennetta saa tutkia määräyksen tai osoituksen perusteella "asiantuntija tai muu henkilö, jota käytetään apuna tiedonhankintaa toteutettaessa." Sen sijaan ehdotuksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 218) kuvataan, että "osallistuminen" kattaisi myös sen, että ulkomainen virkamies voisi osallistua hankittujen tietojen analysointiin ja tallenteiden tutkimiseen ilman nimenomaista päätöstä. Perustuslakivaliokunnan mielestä ei ole täysin ongelmatonta, että tällainen mahdollisuus osallistua tallenteiden tutkimiseen ei ilmenisi säädöstasolta. Puolustusvaliokunnan on syytä harkita sääntelyn täsmentämistä siten, että ulkomaisen viranomaisen oikeus osallistua tallenteiden tutkimiseen Suomen viranomaisia avustavassa roolissa ilmenee suoraan lain tasolla.

Telekuuntelusta ja muusta vastaavasta tietojen hankkimisesta päättäminen

(17) Esityksessä ehdotetaan, että sotilastiedustelulain 36 §:n 1 momenttiin lisätään mahdollisuus telekuuntelun aloittamiseen sotilastiedusteluviranomaisen virkamiehen ns. kiirepäätöksellä vastaavasti, mitä on säädetty esimerkiksi televalvonnasta lain 38 §:n 1 momentissa. Säännösehdotuksen mukaan, jos telekuuntelua tai tietojen hankkimista telekuuntelun sijasta koskeva asia ei siedä viivytystä, tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtynyt sotilaslakimies tai muu virkamies saa päättää televalvonnasta siihen asti, kunnes tuomioistuin on ratkaissut luvan myöntämistä koskevan vaatimuksen. Asia on saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi heti, kun se on mahdollista, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua keinon käytön aloittamisesta. Säännösehdotus on tosin muotoiltu niin, että telekuuntelun kiiretilanteessa virkamies voisi päättää televalvonnasta, mutta perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tätä ei ole tarkoitettu. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti edellyttänyt, että telekuuntelun käyttämiseen tulee aina olla tuomioistuimen lupa, eikä sitä voida kiiretilanteessakaan antaa virkamiehen päätettäväksi (PeVL 66/2010 vp s. 10—11 ja PeVL 36/2002 vp, s. 6—7).

(18) Perustuslakivaliokunta ei pidä ehdotettua toimivaltuutta ongelmattomana. Valiokunta kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että kiirepäätöksen alaa on rajattu sellaisiin tilanteisiin, joissa telekuuntelua tai tietojen hankkimista telekuuntelun sijasta koskeva asia ei siedä viivytystä. Kiirepäätös voisi olla voimassa määräaikaisesti vain siihen asti, kunnes tuomioistuin on ratkaissut luvan myöntämistä koskevan vaatimuksen. Säännösehdotuksen mukaan asia on saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi heti, kun se on mahdollista, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua keinon käytön aloittamisesta. Perustuslakivaliokunnan mielestä poikkeuksellisesti tässä sääntely-yhteydessä ehdotettua kiirepäätöstä koskevaa toimivaltaa sen ajallinen rajautuneisuus huomioiden voidaan pitää mahdollisena sen taustalla olevat painavat syyt huomioiden. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että tiedustelutoiminnan rikostorjunnasta ja rikostutkinnasta eroava luonnekin huomioon ottaen tiedustelulainsäädännössä omaksuttua sääntelymallia ei voida käyttää perusteluna sääntelylle muissa sääntely-yhteyksissä (ks. esim. PeVL 98/2022 vp, kappale 12). Perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin välttämätöntä, että kiirepäätösten käyttäminen on poikkeuksellista ja niiden

käyttäminen rajataan vain sellaisiin tilanteisiin, joissa on selvää, että asia ei siedä viivytystä. Puolustusvaliokunnan on syytä kuvata mietinnössään, että kiirepäätöksen alaa tulee tulkita kapeasti ja rajata vain välttämättömään.

Laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen ja poisottaminen

(19) Sotilastiedustelulain 42 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan sotilastiedusteluviranomaisen pyynnöstä viranomaisen ulkopuolisella henkilöllä on oikeus tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtyneen virkamiehen ohjauksessa ja valvonnassa toteuttaa tiedustelumenetelmän käytön edellyttämä asennus- tai poistamistoimenpide. Lisäksi pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan sotilastiedusteluviranomaisella on oikeus menetelmän tai ohjelmiston asentamiseksi tai poisottamiseksi ja tiedonsiirtämiseksi tilapäisesti käyttää yksityisen tai yhteisön laitetta tai tietojärjestelmää, jos se on välttämätöntä tiedustelumenetelmän käyttämiseksi. Sotilastiedusteluviranomainen ei saa aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa tai vahinkoa käytettävälle laitteelle tai tietojärjestelmälle.

(20) Säännösehdotusta koskevissa perusteluissa (s. 133) todetaan, että säännöksen tilanteissa olisi kyse toimenpiteistä, joita sotilastiedusteluviranomainen ei pysty itse suorittamaan käsillä olevassa tilanteessa, vaikka viranomaisella olisikin toimivalta tähän. Selvää perustelujen mukaan on se, että viranomaisen olisi lähtökohtaisesti tehtävä pykälän 1 momentissa tarkoitetut toimenpiteet itsenäisesti ja ainoastaan välttämättömissä tapauksissa viranomainen voisi tukeutua ulkopuolisen tahon apuun. Välttämättömyysvaatimus tarkoittaisi perustelujen mukaan lähtökohtaisesti sitä, että voitaisiin osoittaa, että tiedustelumenetelmän käyttö, johon esimerkiksi asentaminen liittyy, ei ole mahdollista tai ainakin vaatii oleellisesti enemmän voimavaroja tai viivyttää tiedonhankintaa kohtuuttomasti huomioon ottaen uhkan vakavuus.

(21) Lisäksi säännösehdotusta koskevissa perusteluissa (s. 133) todetaan muun muassa, että säännöksessä tarkoitettu toimenpide olisi rajattu sotilastiedusteluviranomaisen osoittamaan tarkoin rajattuun kohteeseen ja toimenpiteen olisi tapahduttava sotilastiedusteluviranomaisen ohjeistuksen mukaisesti. Lievimmillään esimerkiksi laitteiston asentamisessa avustaminen voisi perustelujen mukaan tarkoittaa esimerkiksi sitä, että avustaja vie tietyn laitteiston sisältävän laatikon tiettyyn määrättyyn paikkaan, johon hänellä on pääsy. Perusteluissa kuvataan esimerkkinä myös sitä, että jos kyse on teknisestä kuuntelusta, kyse voi olla mikrofonin asentamisesta tiettyyn tilaan.

(22) Säätämisjärjestysperusteluissa (s. 210) todetaan, että säännöksen mukaisessa tilanteessa on kyse esineen, menetelmän tai ohjelmiston asentamisesta tai poisottamisesta, eli viranomaisen ulkopuolinen taho suorittaa teknisen toimenpiteen, jolla mahdollistetaan viranomaisen julkisen vallan käyttö. Asentaminen tai poisottaminen on suoritettava viranomaisen ohjeistuksen mukaisesti. Ulkopuolisella taholla ei ole myöskään pääsyä eikä tarkempaa tietoa siitä, mitä tietoa esineellä, menetelmällä tai ohjelmistolla hankitaan varsinaisesta kohteesta.

(23) Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota arvioinnissaan siitä, muodostaako jokin tehtävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän, muun ohella siihen, mikä on säädettävän tehtävän oikeudellinen luonne suhteessa viranomaiselle kuuluviin tehtäviin.

(24) Arvioidessaan esitystä ydinenergialain muuttamiseksi (PeVL 4/2012 vp, s. 2/II) perustuslakivaliokunta totesi, että saadun selvityksen ja valiokunnan arvion mukaan testauslaitosten ja pätevöintielinten kohdalla ei ollut kyse perustuslain 124 §:n mukaisista julkisista hallintotehtävistä. Perustuslakivaliokunnan mukaan testaustuloksia ja pätevöintejä koskevat asiakirjat ovat luonteeltaan asiantuntijalausuntoja. Valiokunnan mukaan testauslaitosten ja pätevöintielinten toiminta on puolueetonta, tekniseen asiantuntemukseen perustuvaa testausta tai sertifiointia, joka ei vaikuta Säteilyturvakeskuksen toimivaltaan päättää mekaanisten laitteiden ja rakenteiden määräaikaistarkastuksissa käytettävistä menetelmistä ja henkilöistä, eivätkä perustuslain 124 §:n asettamat vaatimukset siten kohdistu tällaiseen toimintaan (ks. esim. PeVL 2/2002 vp, s. 3—4).

(25) Perustuslakivaliokunta on arvioinut sähköisistä allekirjoituksista annetun lain tarkoittamaa laatuvarmenteiden tarjoamista perustuslain 124 §:n kannalta lausunnossaan PeVL 2/2002 vp. Tuolloin valiokunta katsoi laatuvarmenteen rinnastuvan viranomaisen myöntämään henkilötodistukseen, koska oikeustoimen edellytykseksi laissa säädetty allekirjoitus voidaan tehdä laatuvarmenteeseen perustuvaa sähköistä allekirjoitusta käyttämällä. Lisäksi valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että varmennetoiminnalla on merkitystä sähköisen liiketoiminnan ja muun asioinnin osapuolten oikeusaseman kannalta. Laatuvarmenteiden tarjoamista oli siten valiokunnan mielestä varmenteen oikeusvaikutusten vuoksi pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Perustuslakivaliokunta arvioi tehtävän luonnetta uudelleen lausunnossaan PeVL 16/2009 vp. Valiokunta totesi, että sähköisestä allekirjoittamisesta annetussa laissa tarkoitettujen sähköisen allekirjoittamisen palveluiden ja laatuvarmenteiden levinneisyys ja käyttö oli ollut Suomessa sittemmin hyvin vähäistä. Perustuslakivaliokunta totesi, että lakiehdotuksessa tarkoitettujen liiketaloudellisten palvelujen luonne oli valiokunnan mielestä siinä määrin etääntynyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä, että toimintaa ei enää ollut pidettävä julkisena hallintotehtävänä, vaikka vahvan sähköisen tunnistamisen välineillä ja varmennetoiminnalla sinänsä onkin merkitystä erilaisissa oikeustoimissa osapuolten aseman kannalta. Perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotusta vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista ei ollut tarpeen arvioida perustuslain 124 §:n kannalta. (PeVL 16/2009 vp, s. 2/II).

(26) Esitetyssä sotilastiedustelulain säännöksessä tarkoitettu asentaminen tai poisottaminen rajoittuu perustelujen mukaan (s.133) tilaan, johon henkilöllä on pääsy. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännösehdotuksessa tarkoitettu tiedustelumenetelmän käytön edellyttämä asentaminen tai poisottaminen rajoittuu luonteeltaan erittäin rajattuun tiettyä nimenomaista teknistä asiantuntemusta edellyttävään tekniseen ja suorittavaan toimintaan, joka toteutetaan virkamiehen ohjauksessa ja valvonnassa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan säännösehdotuksen mukaisessa tiedustelumenetelmän käytön edellyttämän asennus- tai poistamistoimenpiteen toteuttamisessa tilassa, johon henkilöllä on pääsy ilman erityisiä lailla annettavia toimivaltuuksia tai viranomaisen myötävaikutusta, ei ole kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta viranomaisen puolesta tai viranomaisen avustamisesta julkisen hallintotehtävän hoitamisessa. Valiokunnan käsityksen mukaan säännösehdotuksen mukaisessa tehtävässä on kyse viranomaisen toimivaltuuksien käyttöä mahdollistavista yksityisen tahon tekemistä toimista. Edellä kuvatulla tavalla ymmärrettynä perustuslakivaliokunnan mielestä 1. lakiehdotuksen 42 §:ään ehdotettu sääntely ei muodosta tai sisällä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää.

(27) Kyseiset toimenpiteet liittyvät kuitenkin laissa tarkasti säänneltyjen tiedustelumenetelmän käyttöön. Siten on perusteltua, että niiden toteuttamisen perusteista säädetään erikseen laissa. Säännöksen perustelujen mukaan (s. 134) asentamisen mahdollistavan tiedustelumenetelmän käytön osalta siitä säädettyjen edellytyksien olisi täytyttävä erikseen ja niiden osalta olisi noudatettava säädettyä päätöksentekomenettelyä lupineen. Säännöksessä tarkoitettua henkilöä ei saisi käyttää viranomaisille annettujen toimivaltuuksien käyttöä koskevien rajoitusten kiertämiseen (s. 134). Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että säännöksen käsitteellä "tiedustelumenetelmä" viitataan sotilastiedustelulain 10 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaisesti sotilastiedustelulain 4 luvussa säädettyihin sotilastiedusteluviranomaisen toimivaltuuksiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan säännösperusteisesti tulee varmistua siitä, että asennus- tai poistamistehtävä voidaan antaa vain henkilölle, jolla on riittävä ammattitaito ja pätevyys tehtävän suorittamiseen. Puolustusvaliokunnan on syytä täsmentää lainsäädäntöä tältä osin.

Yksinomaan tietoverkossa toteutettava peitetoiminta

(28) Esityksen 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. 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.

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

(30) 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).

(31) Hallituksen 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.

(32) Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotettu sääntely ei kuitenkaan 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. Perustuslakivaliokunnan mielestä 46 a §:ää tulee tältä osin täsmentää. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Ulkomaan tietojärjestelmätiedustelu

(33) Ehdotetun 62 §:n uuden 4 momentin mukaan sotilastiedusteluviranomaisella on osana ulkomaan tietojärjestelmätiedustelua oikeus tehdä tarvittavia kansainvälisen oikeuden mukaisia tietoteknisiä toimenpiteitä Suomen alueen ulkopuolella olevassa tietojärjestelmässä, jos sillä tai sen kautta voidaan aiheuttaa Suomen maanpuolustukselle tai kansalliselle turvallisuudelle vakavaa uhkaa. Toimenpiteiden on oltava välttämättömiä, suhteellisia ja väliaikaisia. Esityksen perustelujen mukaan (s. 145—147) "tietoteknisillä toimenpiteillä" tarkoitettaisiin toimenpiteitä, joilla voitaisiin estää Suomen ulkopuolella olevan tietojärjestelmän käyttö taikka haitata tai muokata sen toimintaa. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että toimivaltuuden keskeinen sisältö ei ilmene säännöksestä. Puolustusvaliokunnan on perustuslain 2 §:n 3 momentista johtuvista syistä syytä täsmentää säännöstä siten, että toimivaltuuden sisältö ilmenee laista.

Teknisten tietojen käsittely viestintäverkon osan sekä tietoliikenteen reitittymisen ja muutosten tunnistamiseksi

(34) Esityksen 1. lakiehdotuksen 66 §:ssä ehdotetaan teknisten tietojen käsittelyä koskevan säännöksen muuttamista siten, että säännöksestä poistettaisiin viestintäverkon tietoliikenteen ja myös välitystietojen keräyksen hetkellisyyttä koskeva rajaus. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi momentti, jonka mukaan pykälässä tarkoitettuja teknisiä tietoja voidaan tallentaa enintään 18 kuukauden ajaksi. Säännösehdotuksen mukaan tallennettavien teknisten tietojen määrä ei saa ylittää 5 prosenttia kohteena olevan Suomen rajan ylittävän viestintäverkon osan kapasiteetista. Tallennettuja tietoja voidaan esityksen mukaan käyttää 1 momentissa sekä jäljempänä laissa säädettyihin tarkoituksiin.

(35) Sotilastiedustelusta annetun lain 10 §:n 1 momentin 11 kohdan mukaan tietoliikenteen teknisillä tiedoilla tarkoitetaan muita kuin viestin sisältöön kuuluvia tietoliikenteen tietoja. Hallituksen esityksessä ei ehdoteta tämän määritelmän muuttamista. Esityksessä ehdotetaan sotilastiedustelulain 70 §:ään lisättäväksi momentti, jonka mukaan kyseisessä pykälässä

tarkoitettu tiedonhankinta voi kohdistua myös 66 §:n 3 momentin ja 67 a §:n 3 momentin nojalla tallennettuihin tietoihin.

(36) Voimassa olevaa 66 §:ää vastaavaa säännösehdotusta arvioidessaan perustuslakivaliokunta piti ongelmallisena sitä, että hetkellisyyttä koskeva edellytys oli ainoa esitykseen sisältynyt rajoittava kriteeri sille, ettei sääntely muodostunut massavalvonnaksi. Valiokunta katsoi, että ehdotetussa sääntelyssä saattoi tältä osin nähdä ns. massavalvonnan piirteitä, kun esityksen perustelujenkin mukaan (s. 280) teknisten tietojen käsittely tietoliikenteestä voisi tapahtua hetkellisesti kaikkeen viestintäverkon osassa liikkuvaan tietoliikenteeseen kohdistuen. Valiokunta totesi, että ottaen huomioon, että perustuslain 10 §:n 4 momentti ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaa tiedustelutoiminnassa (PeVM 4/2018 vp, s. 8), ehdotettua säännöstä oli tältä osin täsmennettävä nimenomaisella säännöksellä yleiseen ja kohdentamattomaan tietoliikenteen seurantaan kohdistuvasta kiellosta. Vaihtoehtoisesti tämä kielto voitiin ottaa lain yleissäännöksiin. Tällainen muutos oli edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. (PeVL 36/2018 vp, s. 22—23). Puolustusvaliokunta päätyi ottamaan sotilastiedustelulain 65 §:ksi yleissäännöksen yleisen ja kohdentamattoman tietoliikenteen seurannan kiellosta.

(37) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan ulottuvuutta muun muassa todennut, että miehittämättömän ilma-aluksen kauko-ohjauksessa esimerkiksi matkapuhelimen tai tietokoneen avulla ei ole kysymys sellaisesta perustuslain 10 §:n 2 momentin tarkoittamasta luottamuksellisesta viestinnästä, jolle kyseisen perustuslain säännöksen kautta on ylipäänsä tarkoitettu antaa perustuslain suojaa (PeVL 22/2020 vp, s. 5/I). Valiokunta on myös arvioinut, ettei liikenteen ohjauksessa syntyvä puhe- ja viestiliikenne ole perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun luottamuksellisen viestin salaisuuden piiriin kuuluvaa toimintaa (ks. PeVL 62/2010 vp, s. 5). Arvioidessaan rajavartiolaitoksen radioteknistä valvontaa koskevia toimivaltuuksia perustuslakivaliokunta totesi, että hallituksen esityksessä esitettyjen tietojen perusteella radiotekninen valvonta kohdistui osittain sellaiseen viestiliikenteeseen, joka ei kuulu perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaisen luottamuksellisen viestin salaisuuden piiriin. Osin kyse oli kuitenkin sanotun suojan piiriin kuuluvasta viestiliikenteestä. Siten lakiehdotusta oli valiokunnan mukaan tarkasteltava luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisena. (PeVL 15/2024 vp, kappale 9).

(38) Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 53) mukaan luottamuksellisen viestin salaisuuden loukkaamattomuutta koskeva perustuslain 10 §:n 2 momentti antaa turvaa muillekin tällaista viestiä koskeville tiedoille, joilla voi olla merkitystä viestin säilymiselle luottamuksellisena. Esitöiden mukaan tyypillisesti tällaisia ovat esimerkiksi puhelujen tunnistamistiedot. Perusoikeusuudistuksen perusteluissa viitataan tältä osin perustuslakivaliokunnan lausuntoon, jonka mukaan oikeus saada tunnistamistietoja on kuitenkin puhelinsalaisuuden ydinsisältöön eli puhelun sisällön salaisuuden säilyttämiseen verrattuna vähäisempi kajoaminen (PeVL 3/1992 vp).

(39) Perustuslakivaliokunnan aiemmassa vakiintuneessa käytännössä viestin tunnistamistietojen on katsottu jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (ks. esim. PeVL 33/2013 vp, s. 3, PeVL 6/2012 vp, s. 3—4, PeVL 29/2008 vp, s. 2, PeVL 3/2008 vp, s. 2, PeVL 7/1997 vp, s. 2). Tämä on merkinnyt, ettei

nykyisin perustuslain 10 §:n 4 momenttiin sisältyvää erityistä lakivarausta ole sellaisenaan sovellettu tunnistamistietojen salaisuuden rajoittamiseen. Tunnistamistietojen salaisuuden suojaan puuttuvan sääntelyn on kuitenkin valiokunnan käytännön mukaan tullut täyttää perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset (PeVL 62/2010 vp, s. 4/II, PeVL 23/2006 vp, s. 2—3). Siten on ollut esimerkiksi mahdollista säätää televalvontatoimivaltuudesta myös tilanteessa, jossa ei välttämättä ole ollut kyse perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitetuista yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavista rikoksista (PeVL 33/2013 vp, s. 3). Tunnistamistietojen saamista on pidetty mahdollisena myös joissakin tilanteissa, joissa ei ole ollut kyse perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaisista rajoitusperusteista (PeVL 62/2010 vp, s. 4/II).

(40) Sittemmin perustuslakivaliokunta on tarkistanut käytäntöään, koska sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat kuitenkin olla yksityiselämän suojan näkökulmasta siinä määrin ongelmallisia, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen (PeVL 18/2014 vp, s. 6/II). Valiokunta on viimeaikaisessa käytännössä pitänyt Rajavartiolaitoksen radioteknistä valvontaa koskevaa sääntelyä tuolloin ehdotetussa laajuudessa ja ottaen erityisesti huomioon valvonnalle laissa ehdotetut rajoitukset suhteellisen vähäisenä puuttumisena luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan ja arvioinut sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 15/2024 vp, kappaleet 12—13). Valiokunta on arvioinut perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan myös sääntelyä välitystietojen käsittelystä, kun kyse on ollut varsin rajatusta tiedonsaantioikeudesta, joka on ollut välttämätöntä kyberturvallisuutta koskevan riskienhallintavelvoitteen noudattamisen tai merkittävistä poikkeamista ilmoittamisen ja raportoinnin valvomista varten (PeVL 62/2024 vp, kappale 16). Perustuslakivaliokunnan mukaan tunnistamistietoihin puuttumista on arvioitava perusoikeusuudistuksen esitöiden ja valiokunnan aiemman käytännön valossa yleisten rajoitusedellytysten perusteella silloin kun tällä ei voida muodostaa kuvaa henkilöiden välisestä luottamuksellisesta viestinnästä (PeVL 14/2026 vp, kappale 24).

(41) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan 1. lakiehdotuksen 66 §:ää tulee arvioida luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa koskevan perustuslain 10 §:n kannalta (ks. PeVL 36/ 2018 vp, s. 22). Perustuslakivaliokunnan mielestä huomattavasti perusoikeuksiin puuttuvan toimivaltuuden oikeasuhtaisuuden kannalta voidaan pitää sinänsä perusteltuna, että toimivaltuuden käyttö rajataan määrällisten kriteerien lisäksi myös ajallisin kriteerein. Perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta esityksen perustelut eivät myöskään erityisen hyvin anna mahdollisuutta sen arviointiin, onko ehdotettu viiden prosentin enimmäismäärä oikeasuhtainen. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan on sinänsä mahdollista, että tallentaminen voisi kohdistua hyvin laajaan osaan Suomen rajan ylittävistä verkon osista. Tämän vuoksi valiokunnan mielestä voidaan arvioida, että viiden prosentin määrä Suomen rajan ylittävän viestiverkon osan kapasiteetista merkitsee tosiasiassa toimivaltuuden kohdentumista hyvin laajaan määrään tietoliikennettä.

(42) Esityksen 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. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä on perusoikeuksiin puuttuvalta sääntelyltä edellytetyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vuoksi syytä täsmentää.

(43) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan jossain määrin epäselväksi myös jää, miten 1. lakiehdotuksen 66 §:ssä tarkoitettuja ja sen mukaisesti tallennettuja teknisiä tietoja käytettäisiin. Lakiehdotuksen 66 §:n 3 momentin kolmannen virkkeen mukaan tallennettuja tietoja voidaan 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. 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. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännöksen 66 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen ilmaisu "sekä jäljempänä tässä laissa säädettyihin tarkoituksiin" jää ongelmallisella tavalla avoimeksi. Puolustusvaliokunnan on täsmennettävä säännökseen nimenomaiset säännösviittaukset. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

(44) Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että esityksestä ei käy ilmi, miten ehdotetun viiden prosentin rajan tosiasiallista noudattamista valvotaan lupakauden aikana, joka ehdotetun 67 §:n 2 momentin mukaan voi kestää enintään kuusi kuukautta. Koska rajan ylittävän viestintäverkon osan kokonaiskapasiteetti voi tänä aikana muuttua, pelkkä prosenttiosuuden asettaminen lakiin ei vielä osoita, että rajaa tosiasiassa noudatetaan koko lupakauden ajan. Jotta täsmällisyysvaatimus toteutuisi myös käytännössä, perustuslakivaliokunnan mielestä lakiin on syytä lisätä sotilastiedusteluviranomaiselle velvollisuus dokumentoida kunkin luvan osalta käytetyn kapasiteettilaskennan perusteet sekä toteutunut prosenttiosuus, ja toimittaa nämä tiedot tiedusteluvalvontavaltuutetulle säännöllisesti lupakauden aikana. Valiokunnan käsityksen mukaan ilman tällaista dokumentointi- ja raportointivelvollisuutta viiden prosentin rajan valvonta jää ongelmallisella tavalla avoimeksi.

Tietoliikennetiedustelu hakuehtojen määrittämiseksi

(45) Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että sotilastiedustelulakiin lisätään uusi 67 a § tietoliikennetiedustelusta hakuehtojen määrittämiseksi. Säännösehdotuksen 1 momentin mukaan Puolustusvoimien tiedustelulaitos voi kerätä ja tallentaa Suomen rajan ylittävän viestintäverkon osan tietoliikennettä tietoliikennetiedustelun tarkemmaksi kohdentamiseksi ja hakuehtojen määrittämiseksi sotilastiedustelun kohteen tietoliikenteen oletetun säännönmukaisuuden tai ominaispiirteen perusteella. Pykäläehdotuksen 2 momentin mukaan hakuehtojen määrittämisessä tietoliikenteen käsittelyn on tapahduttava tietoliikenteen konekielisessä muodossa. Hakuehtojen määrittämisessä ei saa hyödyntää viestin merkityssisällössä olevia tietoja. Hakuehtojen määrittämisen tuloksena ei saa syntyä viestin sisältöä kuvaavaa tietoa taikka tietoa, josta voidaan tehdä henkilön yksityiselämää koskevia päätelmiä. Lakiehdotuksen 67 b §:n mukaan tuomioistuin päättää hakuehtojen määrittämisestä tehtävään määrätyn tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtyneen sotilaslakimiehen tai muun virkamiehen vaatimuksesta.

Säännösehdotuksen mukaan vaatimuksessa ja päätöksessä on mainittava muun muassa tiedustelutehtävä, jota varten hakuehtoja määritetään ja sitä koskevat tosiseikat, tosiseikat, joihin hakuehtojen määrittämisen välttämättömyys perustuu sekä kohteen tietoliikenteen oletettu säännönmukaisuus tai ominaispiirre, jonka perusteella hakuehtoja määritetään, ja perustelut oletukselle.

(46) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota ehdotetun 67 a §:n kirjoitustapaan. Valiokunnan mielestä säännösehdotuksen perusteella ei 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.

(47) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että 67 a §:n mukaan ehdotettu tietoliikennetiedustelu hakuehtojen määrittämiseksi vaikuttaisi muodostuvan laajaksi tiedustelutoimivaltuudeksi. Kyseinen säännösehdotus itsessään jättäisi toimivaltuuden käytön suhteellisen kohdentumattomaksi. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotetun 67 b §:n 3 momentin mukaisesti tuomioistuimen lupa tietoliikennetiedusteluun hakuehtojen määrittämiseksi tulee kohdentaa. Näin ollen valiokunnan käsityksen mukaan ehdotettu sääntely ei jäisi ongelmallisella tavalla kohdentamattomaksi.

(48) Tietoliikennetiedustelun kohdentaminen hakuehtojen määrittämiseen ei näissä rajoissa toteutettuna puuttuisi ongelmallisella tavalla ihmisoikeutena turvatun yksityiselämän suojan kannalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) käytännössä (Big Brother Watch, EIT 2018, kohta 274; Centrum för Rättvisa, EIT 2018, kohta 252) muodostettujen kahdeksan edellytyksen mukaan arvioituna. Ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan tietoliikennettä voidaan näissä puitteissa käyttää myös tietoliikennetiedustelun kehittämiseksi kansallisen harkintamarginaalin rajoissa (Centrum för Rättvisa, kohdat 291—293).

(49) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että säännösehdotuksessa käytettyä käsitettä "konekielisessä muodossa" ei määritellä sääntelyssä tarkemmin. Lakiehdotuksen perusteluissa (s. 193) on todettu, että uusien hakuehtojen määrittäminen kohdistuisi tietoliikennevirtaan sen konekielisessä muodossa, josta ei ennen tietoliikenteen teknistä käsittelyä pystytä suoraan selvittämään ja lukemaan välitystietoja tai viestin sisältöä; tietoliikennevirrassa on kyse merkkijonosta, binäärimuodosta (numeroiden 1 ja 0 muodostamista sarjoista), josta ei ole suoraan luettavissa tarkempia tietoja. Perustelujen mukaan (s. 154) osaltaan viestin merkityssisältöön puuttumista estäisi se, että aiemmin tässä esityksessä esiin tuodusti tietoliikenne koostuu tietoliikennepaketeista. Näin ollen perustelujen mukaan yksittäisessä paketissa oleva viestin merkityksellinen sisältö jää usein vähäiseksi, yksittäisestä tietoliikennepaketista ei ole käytännössä koskaan mahdollista selvittää järkevää kielellistä merkitystä, jollei tietoliikennepaketteja yhdistetä riittävään moneen muuhun samaan viestintätapahtumaan liittyvään tietoliikennepakettiin.

(50) Valiokunnan käsityksen mukaan arvioitaessa sääntelyä perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvatun luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan kannalta merkityksellistä ei yksin ole se, käsitelläänkö tietoliikennettä konekielisessä muodossa. Tilanteessa, jossa valvonta kohdistuu

osittainkin viestintään, joka kuuluu perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaisen luottamuksellisen viestin salaisuuden piiriin, säännösehdotusta on valiokunnan mukaan tarkasteltava luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisena. (PeVL 15/2024 vp, kappale 9). Perustuslakivaliokunnan mukaan tunnistamistietoihin puuttumista on arvioitava perusoikeusuudistuksen esitöiden ja valiokunnan aiemman käytännön valossa yleisten rajoitusedellytysten perusteella silloin kun tällä ei voida muodostaa kuvaa henkilöiden välisestä luottamuksellisesta viestinnästä (PeVL 14/2026 vp, kappale 24).

(51) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan 67 a §:n mukaiset tiedot voivat ehdotetussa sääntely-yhteydessä, käytettäessä näitä tietoja 70 §:n 5 momentin mukaisesti olla tietoja, joiden tallentamista ja käyttämistä tulee arvioida perustuslain 10 §:n 2 momentin piiriin kuuluvana tietona ja myös perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaisen erityisen rajoitusedellytyksen piiriin kuuluvana tietona. Ehdotetun 67 a §:n säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 153) todetaan, että toimivaltuuden käyttö olisi sidottu välttämättömyyteen. Välttämättömyyden määritelmän mukaisesti uusien hakuehtojen määrittämisen olisi toisin sanoen oltava käytännössä mahdotonta muilla keinoin, sen olisi vaadittava oleellisesti enemmän voimavaroja tai muiden keinojen käyttö viivyttäisi tiedonhankintaa kohtuuttomasti. Lisäksi ehdotuksen säätämisjärjestysperusteluiden mukaan (s. 193, 194, 199 ja 232) toimivaltuuden käyttö on sidottu välttämättömyyteen, koska hakuehtojen määrittäminen voi sisältää merkittävää puuttumista yksityisen suojattuihin oikeushyviin. Välttämättömyysedellytys ei kuitenkaan ilmene säännöksestä. Perustuslakivaliokunnan mielestä välttämättömyyden tulee näkyä säädöstasolla. Puolustusvaliokunnan on perustuslain 10 §:stä johtuvista syistä muutettava tältä osin sääntelyä. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuva tiedustelu

(52) Voimassa olevan sotilastiedustelulain 70 §:n 2 momentin mukaan hakuehtona ei saa käyttää Suomessa oleskelevan henkilön hallussa olevan tai tämän oletettavasti muuten käyttämän telepäätelaitteen tai teleosoitteen yksilöiviä tietoja. Tätä ehdotetaan muutettavaksi siten, että hakuehtona voidaan tilapäisesti käyttää Suomessa oleskelevan henkilön hallussa olevan tai tämän oletettavasti muuten käyttämän telepäätelaitteen tai teleosoitteen yksilöiviä tietoja.

(53) Voimassa olevan sotilastiedustelulain 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. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että momenttia muutetaan siten, että jatkossa muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvan tiedustelun kohdentamisessa voidaan käyttää viestin sisältöön kohdistuvia hakuehtoja. Säännösehdotuksen mukaan kielellisiä ilmaisuja voidaan käyttää hakuehtona ainoastaan yhdessä teknisten tietojen kanssa. Ehdotetun 70 §:n 5 momentin mukaan pykälässä tarkoitettu tiedonhankinta voi kohdistua myös 66 §:n 3 momentin ja 67 a §:n 3 momentin nojalla tallennettuihin tietoihin.

(54) Perustuslakivaliokunta on todennut perustuslain 10 §:n muuttamista koskevassa mietinnössä, että vaikka vieraan valtion sotilas- tai muun viranomaisorganisaation viestintä ei nauti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa, sotilastiedustelutoimivaltuuksia ei voida

kohdistaa kaikissa tapauksissa niin täsmällisesti, ettei olisi vaaraa viranomaisten tilapäisestä pääsystä yksittäisten, tiedustelutehtävään liittymättömien henkilöiden viestintää koskeviin tietoihin, mikä tulee perustuslakivaliokunnan mielestä tavallisissa laeissa rajata mahdollisimman vähäiseksi (PeVM 4/2018 vp, s. 7). Perustuslakivaliokunnan mielestä sanottu koskee sitäkin suuremmalla syyllä nyt käsillä olevaa, valtiosta riippumattomaan toimijaan kohdistuvaa tiedustelua, jossa kohteen viestintä sellaisenaan nauttii perustuslain suojaa. Mitä laajemmin kielellisiä ilmaisuja voidaan käyttää hakuehtoina, sitä suurempi on vaara, että hakuehdot osuvat myös tiedustelutehtävään liittymättömien henkilöiden viestintään. Perustuslakivaliokunnan mielestä 70 §:n 3 momentin mukaista rajoitusta kielellisen hakuehdon sitomista tekniseen hakuehtoon on pidettävä tämän vaaran hallitsemiseksi välttämättömänä vähimmäisedellytyksenä.

(55) Sotilastiedustelulain 70 §:n 4 momentin mukaan, jonka säännöksen sanamuoto siirtyisi sellaisenaan voimassa olevasta laista nyt muutettavan lakiin, tietoliikenteestä kertynyttä aineistoa saa käsitellä sekä automaattisesti että manuaalisesti, mikä käsittäisi myös sisällön semanttisen lukemisen ja analyysin. Siirtyminen tietoliikenteen automaattisesta seulonnasta hakuehdoin seulonnassa kertyneen aineiston jatkokäsittelyyn, mukaan lukien sen sisällön "manuaaliseen" tutkimiseen ja analyysiin ei siten ehdotetun sääntelyn mukaan edellyttäisi erillistä arviota viesteihin kohdistuvan sisällöllisen tiedustelun välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta.

(56) Perustuslakivaliokunnan mielestä on olennaista, ettei tietoliikenteen automatisoitu seulonta hakuehtojen avulla sekoitu tai sulaudu seulotun aineiston jatkokäsittelyyn, jossa sisältöä varsinaisesti tutkitaan ja analysoidaan, vaan että vaiheesta toiseen eteneminen voi tapahtua vain, jos ensin ja erikseen arvioidaan ja todetaan jatkokäsittelyn välttämättömyys kyseessä olevan tiedustelutehtävän kannalta. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että EIT:n oikeuskäytännössä on todettu, että viestisalaisuuteen puuttumisen intensiteetti tietoliikennetiedustelussa kasvaa vaiheittain, ja tämä on otettava huomioon oikeusturvajärjestelyissä (Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, suuri jaosto 25.5.2021, kohdat 325—331, 350, 355; vastaavasti Centrum för rättvisa v. Ruotsi, suuri jaosto 25.5.2021, kohdat 239—245, 264, 269). Perustuslakivaliokunnan mielestä säädöstasolla on siten EIT:n oikeuskäytännön asianmukaiseksi huomioimiseksi varmistuttava, että hakuehdoin automaattisesti seulottujen viestien sisältöön, eritoten tunnistettavien henkilöiden viestisisältöihin, kohdistuva käsittely edellyttää lupavaiheessa tapahtuvan valvonnan lisäksi tiedusteluviranomaisessa erikseen toimitettavaa ja dokumentoitavaa perusteltua arviota ja kontrollia tällaisen käsittelyn välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta tiedustelutehtävän kannalta (ks. erityisesti Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, suuri jaosto 25.5.2021, kohta 355 ja Centrum för rättvisa v. Ruotsi, suuri jaosto 25.5.2021, kohta 269). Puolustusvaliokunnan on täsmennettävä sääntelyä tältä osin. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Ilmoitusvelvollisuus

(57) Hallituksen esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvasta tiedustelusta ilmoittamisesta muuttamalla sotilastiedustelusta annetun lain 89 §:ää ja lisäämällä lakiin 89 a ja 89 b §. Esityksessä ehdotetaan, että sotilastiedustelusta annetun lain 89 §:n 2—5 momentti kumotaan. Sanotun säännöksen

2 momentin mukaan muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvasta tiedustelusta on säännöksessä tarkemmin säädetyin edellytyksin ilmoitettava tiedonhankinnan kohteena olleelle henkilölle. 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.

(58) Voimassa olevan lain 89 §:n mukaan ilmoituksen tekeminen on pääsääntö. Pykälän 6 momentin mukaan tuomioistuin voi kuitenkin pääesikunnan tiedustelupäällikön tai tehtävään määrätyn tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtyneen sotilaslakimiehen tai muun virkamiehen vaatimuksesta päättää, että 1 ja 2 momentissa tarkoitettua ilmoitusta tiedonhankinnan kohteelle saadaan lykätä enintään kaksi vuotta kerrallaan, jos se on perusteltua käynnissä olevan tiedustelumenetelmän käytön turvaamiseksi, maanpuolustuksen kannalta tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi. Saman momentin mukaan ilmoitus saadaan tuomioistuimen päätöksellä jättää kokonaan tekemättä, jos se on välttämätöntä maanpuolustuksen kannalta tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi.

(59) 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. Nykyistä sääntelyä pidetään esityksessä myös monipolvisena ja epäselvänä. Hallituksen esityksen mukaan (s. 167) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on arvioinut, että etenkin tietoliikennetiedustelun osalta ilmoittamisen olevan käytännössä mahdotonta ja henkilön voivan saada parempaa suojaa viranomaisten toimintaa vastaan toimielimeltä, jolle kuka tahansa itsensä tiedustelumenetelmän käytön kohteeksi epäilevä voi saattaa asiansa tutkittavaksi. Lisäksi esityksessä (s. 102 ja 237) todetaan, että EIT:n ratkaisukäytännössä ei ehdottomasti edellytetä kohdehenkilölle ilmoittamista. Esityksessä (s. 66 ja 204—205) myösi katsotaan, että yksityishenkilön oikeus tehdä tiedusteluvalvontavaltuutetulle tutkintapyyntö ja kantelu sekä muut valtuutetun toimivaltuudet riittävällä tavalla turvaavat tiedustelumenetelmän kohteen oikeusturvaa. Lisäksi esitystä on perusteltu muun muassa ilmoitusvelvollisuuden toteuttamiseen liittyvillä käytännön ongelmilla ja resurssien tarkoituksenmukaisella käytöllä (s. 64—67).

(60) Sotilastiedustelulakia säädettäessä perustuslakivaliokunta on pitänyt salaisten tiedustelumenetelmien käyttöön liittyvää ilmoitusvelvollisuutta keskeisenä ja merkittävänä oikeusturvatakeena (PeVL 36/2018 vp, s. 27 ja 33). Sotilastiedustelulakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 203/2017 vp) ilmoitusvelvollisuus muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvasta tiedustelusta olisi koskenut vain tilanteita, joissa käsittelyssä on manuaalisesti selvitetty Suomessa olevan henkilön luottamuksellisen viestin sisältö. Perustuslakivaliokunta piti välttämättömänä, että ilmoittamisvelvollisuus ulotettiin myös viestin tunnistamistietoihin kohdistuvaan manuaaliseen käsittelyyn. Tällaisen muutoksen tekeminen oli edellytyksenä lain käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 36/2018 vp, s. 27—28).

(61) Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on korostettu jälkikäteisen ilmoitusvelvollisuuden merkitystä tiedustelumenetelmän kohteen oikeusturvan kannalta (esim. Centrum för rättvisa [suuri jaosto], 25.5.2021, 251 kohta), mutta pidetty esityksessä todetun mukaisesti mahdollisena myös 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). Ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä onkin näin nimenomaisesti katsottu, että oikeussuojakeino, joka ei edellytä ilmoittamista menetelmän kohteelle, voi myös olla tehokas oikeussuojakeino (Centrum för rättvisa [suuri jaosto], 25.5.2021, 272 kohta). Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kuten hallituksen esityksessä todetaan (s. 64), EIT:n oikeuskäytäntö esimerkiksi verkkotiedustelun osalta ei 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). Ihmisoikeustuomioistuin on kiinnittänyt myös huomiota siihen, että kaikissa tilanteissa jälkikäteinen ilmoitusvelvollisuus ei ole välttämättä tehokas järjestelmä lainsäädännössä olevien ilmoittamatta jättämistä koskevien poikkeusten vuoksi (Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, kohta 358).

(62) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan voimassa olevan sotilastiedustelusta annetun lain mukainen ilmoitusvelvollisuus voisi sinänsä turvata tiedustelumenetelmän kohteen oikeusturvaa paremmin kuin tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 11 ja 12 §. 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. 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. Sanottujen oikeusturvakeinojen käyttäminen näin edellyttää, että henkilö on tietoinen häneen kohdistetusta tiedustelumenetelmästä tai epäilee sen käyttöä. Jos 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).

(63) Ehdotettu sääntely ei edellä mainitut näkökohdat ja erityisesti EIT:n edellä kuvattu ratkaisukäytäntö huomioon ottaen kuitenkaan muodostu säätämisjärjestykseen vaikuttavalla tavalla ongelmalliseksi. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että tiedustelutoiminnan rikostorjunnasta ja rikostutkinnasta eroava luonnekin huomioon ottaen tiedustelulainsäädännössä omaksuttua sääntelymallia ei voida käyttää perusteluna sääntelylle muissa sääntely-yhteyksissä (ks. esim. PeVL 98/2022 vp, kappale 12).

(64) Esityksestä (s. 91) 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 7 ja 20 välillä. Esityksen vaikutusarvioinneissa (s. 91) on arvioitu, että "ihmisten halukkuus tehdä tutkimispyyntöjä ja kanteluita pysyy ennallaan." Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että näiden keinojen käyttö on vuosittain ollut varsin vähäistä. Perusteluista ei ilmene täysin selvästi, että millä perusteilla korvaavien oikeussuojakeinojen katsotaan olevan riittäviä, jos niiden käytön oletetaan pysyvän vähäisenä. Jos ilmoitusvelvollisuuden poistaminen ei kuitenkaan esityksen oman arvion mukaan lisää tai vähennä tutkimispyyntöjen ja kanteluiden määrää, tämä vaikuttaa perustelujen mukaan viittaavan siihen, ettei ilmoitusvelvollisuudella ja korvaaviksi tarkoitetuilla keinoilla ole välttämättä täysin sellaista korvaussuhdetta, jota esityksessä kuvataan. Kohteet, jotka tekevät tutkimispyyntöjä, tekevät niitä muista syistä kuin ilmoituksen saamisesta, eivätkä ne kohteet, jotka olisivat saaneet ilmoituksen, näytä korvaavan tätä tietoa tutkimispyynnöin tai kanteluin. Perustuslakivaliokunnan mielestä puolustusvaliokunnan tulee varmistua, että ehdotettua oikeussuojajärjestelmää voidaan pitää seurannan kohteena olleiden henkilöiden kannalta riittävän tehokkaana ja tarvittaessa tarkentaa sääntelyä tämän menettelyn tehokkuuden turvaamiseksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 18 a, 46 a, 66, 67 a ja 70 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 1.10.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Onni Rostila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Henrik Vuornos kok
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Pertti Hemmilä kok
varajäsen Anne Rintamäki ps (osittain)
varajäsen Joona Räsänen sd
varajäsen Ville Valkonen kok

Valiokunnan lausunto PeVL 62/2026 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Koskentausta

Eriävä mielipide

Perustelut

Valiokunnan lausunnossa esitetyn lisäksi totean seuraavaa.

Tietoliikennetiedustelusta ilmoittamisesta luopuminen

Esityksessä ehdotetaan sotilastiedustelulain 89 §:n muuttamista sekä uuden 89 a ja 89 b §:n lisäämistä siten, että laissa luovuttaisiin velvollisuudesta jälkikäteen ilmoittaa kohteelle muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvasta tiedustelusta silloin, kun käsittelyssä on manuaalisesti selvitetty tietoliikennetiedustelun suorittamisen hetkellä Suomessa olevan henkilön luottamuksellisen viestin tunnistamistiedot tai sisältö. Muutos on merkittävä tiedustelun kohteen oikeusturvan kannalta.

Perustuslakivaliokunta totesi tiedustelulakien säätämisen yhteydessä lähtökohtana sekä perustuslain että Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden kannalta olevan, että tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoitetaan mahdollisimman pian asianosaiselle ja että poikkeukset tähän lähtökohtaan rajoittuvat vain soveltamisedellytyksiltään hyvin tiukasti määriteltyihin tilanteisiin. Valiokunnan näkemyksen mukaan salaisten tiedustelumenetelmien käyttöön liittyvää ilmoittamisvelvollisuutta on syytä pitää keskeisenä osana tällaisten menettelyjen oikeussuojatakeita. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella ilmoitusvelvollisuutta myös laajennettiin hallituksen alun perin esittämästä. Valiokunta piti välttämättömänä, että ilmoittamisvelvollisuus ulotetaan paitsi tilanteisiin, joissa luottamuksellisen viestin sisältö on selvitetty manuaalisesti, myös viestin tunnistamistietoihin kohdistuvaan manuaaliseen käsittelyyn. Tällaisen muutoksen tekeminen oli edellytyksenä lain käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. (PeVL 36/2018 vp, s. 27—28).

Perustuslakivaliokunta on ylipäätään korostanut erityisesti vahvojen oikeusturvatakeiden merkitystä myös käsitellessään perustuslain 10 §:n muutokseen johtanutta hallituksen esitystä (PeVM 4/2018 vp, s. 8).

Ehdotettu muutos on merkityksellinen perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun oikeusturvan kannalta ja merkitsisi huomattavaa tietoliikennetiedustelun kohteen oikeusturvan heikentymistä. Vaikka Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö sinänsä vaikuttaa sallivan sellaisen kansallisen lainsäädännön, jossa tiedustelumenetelmän käytöstä ei jälkikäteisesti ilmoiteta sen käytön kohteelle, on perustuslain 21 §:n kannalta ja perustuslakivaliokunnan aiemmin korostamin tavoin perustellumpaa katsoa, että ilmoittamisvelvollisuutta on syytä edelleen pitää keskeisenä osana tällaisten menettelyjen oikeussuojatakeita.

Voimassa olevan sotilastiedustelusta annetun lain mukainen ilmoitusvelvollisuus turvaisi tiedustelumenetelmän kohteen oikeusturvaa paremmin kuin tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 11 ja 12 §, eli mahdollisuus tehdä kantelu tai tutkimispyyntö tiedusteluvalvontavaltuutetulle. Sanottujen oikeusturvakeinojen käyttäminen edellyttää, että henkilö on tietoinen häneen kohdistetusta tiedustelumenetelmästä tai edes epäilee sen käyttöä.

Valiokunnan lausunto PeVL 62/2026 vp
Eriävä mielipide

Tiedusteluvalvontavaltuutetulle on toistaiseksi tehty tutkimispyyntöjä vuosina 2019—2025 vuosittain 7—20 kappaletta. Tutkittavaksi otettuja kanteluita on ollut koko toiminnan aikana kaksi kappaletta. (Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2025, K 16/2026 vp).

Hallituksen esityksen omankin vaikutusarvion mukaan "ihmisten halukkuus tehdä tutkimispyyntöjä ja kanteluita pysyy ennallaan" (HE s. 91). Tämä arviokin kumoaa esityksen oman väitteen korvaavien oikeussuojakeinojen riittävyydestä. Jotta tutkimispyyntö tai kantelu voisi tosiasiassa korvata poistettavan ilmoitusvelvollisuuden, kohteen tulisi jollain muulla tavoin saada tieto tai epäily itseensä kohdistuneesta tiedustelutoimenpiteestä, eli juuri se tieto, jonka hankkiminen ilmoitusvelvollisuuden poistaminen tekee vaikeammaksi. Jos ilmoitusvelvollisuuden poistaminen ei kuitenkaan esityksen oman arvion mukaan lisää tai vähennä tutkimispyyntöjen ja kanteluiden määrää, tämä viittaa siihen, ettei ilmoitusvelvollisuudella ja korvaaviksi tarkoitetuilla keinoilla ole todellisuudessa sellaista korvaussuhdetta, jota esityksessä oletetaan. Kohteet, jotka tekevät tutkimispyyntöjä, tekevät niitä muista syistä kuin ilmoituksen saamisesta, eivätkä ne kohteet, jotka olisivat saaneet ilmoituksen, näytä korvaavan tätä tietoa tutkimispyynnöin tai kanteluin.

Katson, että ilmoitusvelvollisuutta ei tulisi poistaa ja tällaisen muutoksen tulisi olla edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Rajavartiolaitoksen toimivalta

Sotilastiedustelulakiin lisättäväksi ehdotetun uuden 18 a §:n mukaan Rajavartiolaitos voisi sotilastiedusteluviranomaisen päätöksellä ja pyynnöstä suorittaa tiettyjen tiedustelumenetelmien käyttöön liittyvän yksittäisen toimenpiteen, jos se on välttämätöntä tiedustelutehtävän suorittamiseksi. Rajavartiolaitoksen suorittama toimenpide voisi 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.

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. Kansallisesta turvallisuudesta huolehtivilla viranomaisilla viitattiin tässä yhteydessä Suojelupoliisiin, pääesikuntaan ja Puolustusvoimien tiedustelulaitokseen. (PeVM 4/2018 vp, s. 8)

Esityksessä esitetyistä perusteluista huolimatta vaikuttaa nähdäkseni kuitenkin selvältä, että ehdotettu sääntely tosiasiassa merkittävästi hämärtää edellä mainittua lähtökohtaa. Tiedustelutoimintaan liittyvien tehtävien suorittamista koskevaa rajoitettua ja jossain määrin epäitsenäistä suorittamistoimivaltaa ei 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.

Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen ehdotettu sääntely on nähdäkseni ristiriidassa 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.

Katson, että yhteistoimintaa Rajavartiolaitoksen kanssa koskeva 18 a § tulisi poistaa esityksestä ja tällaisen muutoksen tulisi olla edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Kansainvälinen yhteistyö

Esityksessä ehdotetaan sotilastiedustelulain 20 §:n 3 momenttia muutettavaksi siten, 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. Voimassa olevan lain mukaan ulkomaisella virkamiehellä on oikeus käyttää Suomen alueella vain säännöksessä nimenomaisesti säädettyjä tiedustelumenetelmiä. Kyseisen rajauksen poiston myötä ulkomainen toimivaltainen viranomainen voisi osallistua minkä tahansa tiedustelumenetelmän käyttöön yhteistoiminnassa sotilastiedusteluviranomaisen virkamiehen kanssa.

Voimassa oleva säännös on säädetty 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 ka-jota luottamuksellisen viestin salaisuuteen (HE 203/2017 vp, s. 217).

Nyt poistettavaksi esitetty rajaus on ollut voimassa olevan sääntelyn hyväksyttävyyden kannalta keskeinen peruste. Kun ehdotettu muutos poistaa tämän rajauksen kokonaan, se poistaa samalla sen perusteen, jolla nykyinen järjestely on alun perin oikeutettu, ja edellyttää siten uutta, itsenäistä ja vähintään yhtä vakuuttavaa perustelua. Pelkkä viittaus tarkoituksenmukaisuuteen ei tällaista perustetta muodosta.

Esityksen perusteluissa ei 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.

Ehdotus on ongelmallinen myös julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan perustuslain 124 §:n kannalta. Ulkomaisen virkamiehen osallistuminen

tiedustelumenetelmän käyttöön Suomen alueella on kiistatta julkinen hallintotehtävä. Se merkitsee myös merkittävää julkisen vallan käyttöä silloin, kun menetelmä ulottuu luottamuksellisen viestin alueelle. Viestin salaisuuteen puuttuminen on tyypillinen esimerkki merkittävästä julkisen vallan käytöstä, eikä esityksessä ole esitetty perustetta, jonka nojalla ulkomaisen virkamiehen osallistuminen tällaiseen toimintaan jäisi kynnyksen alapuolelle.

Ehdotettu sääntely ei ole asianmukaista suhteessa aiempaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön. Katson, että kansainvälistä yhteistyötä koskevan sotilastiedustelulain 20 §:n muutos tulisi poistaa esityksestä ja tällaisen muutoksen tulisi olla edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

> *että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain jos 18 a, 20, 46 a, 66, 67 a, 70 ja 89 a §:ää koskevat valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 1.10.2026

Johannes Yrttiaho vas
Fatim Diarra vihr