

Olli Mäenpää
25.4.2018

Puolustusvaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 203/2017 vp)

Esityksen vaikutus perusoikeuksiin

Esitykseen sisältyvä lakiehdotukset voidaan säätämisyjärjestysperustelujen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Tämä arvio ei kuitenkaan koske sellaisia toimivaltuuksia koskevia säännösehdotuksia, jotka merkitsevät puuttumista perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvattuun luottamuksellisen viestin salaisuuteen.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan (s. 365) esitykseen sisältyy useita toimivaltuuksia koskevia säännösehdotuksia, jotka merkitsevät puuttumista perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvattuun luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Ne eivät kaikilta osin mukaudu tämän perusoikeuden rajoittamiselle perustuslain 10 §:n 3 momentissa säädettyihin puitteisiin.

Tällaisia luottamuksellisen viestin suojan kannalta ongelmallisia säännösehdotuksia ovat perusteluissa esitetyn arvion mukaan 24 § (tekninen kuuntelu), 30 § (tekninen laitetarkkailu), 32 §:n 3 momentti (muuhun kuin valtiolliseen toimijaan kohdistuva telekuuntelu), 33 § (muun kuin valtiollisen toimijan tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta), 35 §:n 3 momentti (muuhun kuin valtiolliseen toimijaan kohdistuva televalvonta), 55 § (muun kuin valtiollisen toimijan lähetyksen jäljentäminen) ja 67 § (muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuva tiedustelu).

Edellä mainituista toimivaltuuksista on mahdollista säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mikäli perustuslain 10 §:n 4 momenttiin ehdotetut poikkeusperusteet olisivat voimassa niitä koskevan hallituksen esityksen (HE 198/2017 vp) sisältöisinä. Sotilastiedustelua koskevien toimivaltuuksien keskeinen sisältö on näin ollen säädettävissä tavallisella lailla, mikäli perustuslain 10 §:n 2 momentissa säädetyn luottamuksellisen viestin suojan rajoitusperusteita laajennetaan ehdotetulla tavalla.

Sotilastiedustelun oikeudelliset perusteet

Säädettäväksi ehdotetun sotilastiedustelulain tavoitteena on kansallisen turvallisuuden parantaminen ja säädöspohjan määrittely sotilastiedustelulle. Lakiehdotuksen keskeisiä sääntelykohteita ovat sotilasviranomaisten käytössä olevat tiedustelumenetelmät ja toimivalta niiden käyttämiseen. Sotilastiedusteluviranomai-

silla (puolustusvoimien pääesikunta ja tiedustelulaitos) olisi laissa tarkemmin määritellyt toimivaltuudet ulkomaan henkilötiedusteluun ja tietojärjestelmätiedusteluun sekä tietoliikennetiedusteluun.

Tärkeitä sääntelykohteita lakiehdotuksessa ovat myös muun muassa päätösvallan käyttäjä, tiedustelutiedon välittämisen perusteet, tiedustelukiellot ja kansainvälisen yhteistyön puitteet. Laissa säädettäisiin lisäksi sotilastiedustelun kohteista ja tiedustelutoiminnassa noudatettavista periaatteista sekä toiminnan ohjauksesta ja sisäisestä valvonnasta. Lakiehdotuksen tavoitteet ja siinä määritellyt toimivaltuudet liittyvät osaltaan siviilitiedustelua koskevaan hallituksen esitykseen (HE 202/2017 vp). Ehdotetun sääntelyn alaa voidaan pitää sotilastiedustelun tavoitteiden kannalta riittävänä.

Sotilastiedustelun toimivaltuudet ja niiden valvonta

Sotilastiedustelun kohteena on luonteeltaan sotilaallinen toiminta, joka määritellään tarkemmin lakiehdotuksen 4 §:ssä. Tiedustelumenetelmien käytön yleiset edellytykset määriteltäisiin 11 §:ssä, joka vastaa lähtökohdiltaan poliisilain 5 luvun salaisia tiedonhankintakeinoja koskevia yleisiä edellytyksiä. Kaikkia tiedustelumenetelmiä koskeva yleinen edellytys on säännöksen mukaan ns. perusteltu tuloksellisuusodotus, jonka mukaan menetelmien käyttäminen on sallittua vain, jos niillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoa tiedustelutehtävän kannalta.

Toimivaltuuksien määrittely lain 4 luvussa vastaisi käytännössä poliisilain 5 luvun salaisia tiedonhankintakeinoja. Myös tiedustelumenetelmien käytön edellytykset olisivat vastaavansisältöiset kuin poliisilaissa. Vastaavanlaisten toimivaltuuksien määrittelyä sotilastiedustelussa käytettäväksi on perusteltua, kun otetaan huomioon Puolustusvoimien erityisasiantuntemus, jonka kohteena ovat erityisesti valtion turvallisuuteen ja maanpuolustukseen kohdistuvat uhkat. Puolustusvoimilla voidaan arvioida olevan myös näiden tiedustelumenetelmien käytön kannalta välttämätön sotilaallisen toimintakentän tuntemus.

E erityisen merkittävänä uutena toimivaltuutena voidaan pitää tietoliikennetiedustelua, josta säädettäisiin niin ikään lakiehdotuksen 4 luvussa. Tietoliikenteen suodattamiseen perustuva menettely toteutettaisiin esityksen perustelujen mukaan vertailemalla valittua tietoliikennevirtaa hakuehdoiksi kutsuttaviin ennakkoon asetettuihin kriteereihin, eli hakuehtoihin ja hakuehtojen luokkiin (s. 144). Tiedustelu ei kuitenkaan kohdistu viestien sisältöön, joka kuuluu luottamuksellisen viestinnän suojan ydinalueelle.

Perustelujen mukaan (s. 145) tietoliikennetiedustelussa ei myöskään ole kysymys kaikkeen mahdolliseen tietoliikenteeseen kohdistuvasta tiedustelusta eli niin sanotusta massavalvonnasta, joka kohdistuisi valikoimattomiin viestintätietoihin. Tällainen tarkemmin kohdentamaton tietoliikennetiedustelu olisi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja EU:n perusoikeuskirjassa turvatus luottamuksellisen viestinnän suojan loukkaus. Lakiehdotuksen mukainen tuomioistuimen päätökseen perus-

tuva lupamenettely edellyttäisi tietoliikennetiedustelun perustelua ja kohdentamista siten, että massavalvonta tai täysin valikoimattomiin viestintätietoihin kohdistuva tietoliikennetiedustelu ei olisi mahdollista.

Hakuehto voisi kuitenkin lakiehdotuksen 67-68 §:n mukaan kuvata viestin sisältöä kahdessa tapauksessa. Se olisi mahdollista, jos tietoliikennetiedustelu kohdistetaan pelkästään vieraan valtion tai sellaiseen rinnastuvan tahon tietoliikenteeseen. Toinen poikkeus kohdistuisi haitalliseen tietokoneohjelmaan tai käskyyn. Näin kohdennetussa tiedustelussa ei ole luottamuksellisen viestin suojan piiriin kuuluvaa viestintää, joten siihen ei liity perusoikeuksien turvaan kohdistuvia ongelmia.

Lakiin olisi yksityiskohtaisten lupaedellytysten lisäksi ja niiden soveltamista ohjaamaan perusteltua lisätä riittävän täsmällisesti määritelty yleissäännös, joka sisältäisi kiellon toteuttaa massavalvontaa. Tällainen yleiskielto olisi omiaan selvittämään nyt vain esityksen perusteluissa mainittuja tietoliikennetiedustelun rajoja. Lisäksi se konkretisoisi käytännön tiedustelutoiminnan kannalta merkityksellisellä tavalla Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja EU:n perusoikeuskirjaan perustuvia luottamuksellisen viestin suojan perusvaatimuksia

Viranomaisten yhteistyö

Esitys vahvistaisi ja laajentaisi voimaan tullessaan sotilastiedusteluviranomaisten ja suojelupoliisin yhteistoimintaa. Tällaista yhteistoimintaa tarvitaan erityisesti tietoliikennetiedustelussa, koska sen tekninen toteutus on esityksen mukaan tarkoitettu keskittämään Puolustusvoimien tiedustelulaitokselle. Tiivistyvä sotilas- ja siviilitiedustelun yhteistyö merkitsisi esityksen perustelujen mukaan ennen kaikkea toimintatapojen yhtenäistämistä ja sen varmistamista, että tiedustelutoiminta ei kohdistu samoihin kohteisiin. Näitä yhteistyön toteuttamisen tavoitteita voidaan pitää aiheellisina.

Sotilastiedustelun valvonta

Sotilastiedustelun tehostuminen ja uusien toimivaltuuksien käyttäminen edellyttävät asianmukaista ja riittävän tehokasta valvontaa sekä ennen toimivaltuuksien käyttöä että niiden käyttämisen jälkeen. Etukäteisvalvonta toteutuu erityisesti tuomioistuimen lupaharkinnan ja ilmoituksiin perustuvan valvonnan perusteella sekä toimivaltuuksien käyttöä koskevan päätösvallan mukaan. Jälkikäteisen valvonnan kannalta on keskeinen tiedustelutoiminnan valvontaa koskeva lakiehdotus (HE 199/2017 vp) samoin kuin parlamentaarista valvontaa koskeva puhemiesneuvoston ehdotus (PNE 1/2018 vp).

Tietoliikennetiedustelun etukäteisvalvonnan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan perustuttava tuomioistuimen arvioon. Tältä kannalta on välttämätöntä, että siinä käytetyt hakuehdot tai hakuehtojen luokat määrittyvät lakiehdotuksen 68 §:n 3 momentin mukaisesti tuomioistuimen (Helsingin käräjäoikeuden) päätöksen mukaisesti. Tuomioistuimen päätöksessä on yksilöi-

tävä säännöksessä mainitut kahdeksan kriteeriä, jotka määrittelsivät tietoliikennetiedustelun kohteen ja puitteet. TuomioistuINVALVONTA kohdistuisi ehdotuksen mukaan myös tietoliikennetiedusteluun, jonka kohteena ovat tietoliikenteen tekniset tiedot (64 §) sekä yleensä myös valtiollisen toimijan tietoliikenne (66 §).

Oikeusturvan ja tiedustelutoiminnan lainmukaisuuden takeiden kannalta on erityisen merkityksellistä, että käräjäoikeuden velvollisuutena on ottaa viran puolesta huomioon sen päätöksenteon perusteiden kannalta relevantit perus- ja ihmisoikeudet sekä niitä määrittelevä oikeuskäytäntö. Lupamenettelyn voidaan arvioida toteuttavan varsin tehokkaasti etukäteisvalvontaa, ja tuomioistuimen etukäteisvalvonnan voidaan katsoa rajaavan tietoliikennetiedustelun riittävästi.

Sotilastiedustelun valvonnan kannalta on edelleen tärkeä merkitys myös perinteisen virkavastuun toteuttamiseen liittyvillä menetelmillä. Niihin liittyy lakiehdotuksen 10 luvun sääntely, joka määrittelee sotilastiedustelutoiminnan sisäistä valvontaa puolustushallinnossa. Sotilastiedustelu kuuluu myös kuin ylimpien laillisuusvalvojien valvonnan piiriin.