

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö
Erityisasiantuntija Anu Mutanen

LAUSUNTO

12.10.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI SOTILASTIEDUSTELUSTA SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 203/2017 VP)

Yleiset huomiot

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä (HE 203/2017 vp). Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sotilastiedustelusta. Tässä uudessa laissa sotilastiedusteluviranomaisille ehdotetaan toimivaltuuksia koti- ja ulkomailla tehtävään henkilötiedusteluun, tietojärjestelmätiedusteluun sekä tietoliikennetiedusteluun. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi puolustusvoimista annettua lakia, julkisen hallinnon turvallisuusverkko-toiminnasta annettua lakia ja tuloverolakia. Lausunnossa esitetyt kommentit koskevat ehdotusta sotilastiedustelusta annettavaksi laiksi (1. lakiehdotus).

Esitys on osa tiedustelulainsäädäntöä koskevaa kokonaisuutta, johon kuuluu myös ehdotus siviilitiedustelulainsäädännöksi (HE 202/2017 vp) ja ehdotus laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta (HE 199/2017 vp). Lisäksi asiaan liittyy Suomen perustuslain 10 §:n muutos, joka astui voimaan 15.10.2018 (817/2018, EV 77/2018 vp, PeVM 4/2018 vp, HE 198/2017 vp). Mainituissa hankkeissa on tehty yhteistyötä sisäministeriön, puolustusministeriön ja oikeusministeriön kesken. Lisäksi tähän lainsäädäntökokonaisuuteen kuuluu tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan järjestämiseksi eduskunnassa valmisteltu puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta (PNE 1/2018 vp). Tiedustelulainsäädännön kokonaisuuden valmistelu on tapahtunut parlamentaarisen seurantaryhmän seurannassa.

Oikeusministeriö on antanut asian aiemmassa valmisteluvaiheessa puolustusministeriölle lausunnon (OM 86/43/2017, 30.6.2017), jossa kiinnitettiin huomiota muun muassa tiedustelutoiminnan valvontaan liittyvien säännösten asianmukaisuuteen. Oikeusministeriön tekemät ehdotukset on otettu hallituksen esityksen jatkovalmistelussa huomioon.

Oikeusministeriö kannattaa ehdotusta sotilastiedustelulaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi eikä sillä ole huomautettavaa niiden perustuslainmukaisuudesta. Säännösehdoituksilla annettaisiin sotilasviranomaisille uusia yksilöön kohdistuvia toimivaltuuksia ja rajoitettaisiin yksilön oikeuksia. Tällaisen sääntelyn tulee täyttää perusoikeussäännöksistä ja perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä (PeVM 25/1994 vp, s. 5) johtuvat vaatimukset. Tämä tarkoittaa muun ohella sitä, että ehdotettujen perusoikeusrajoitusten on perustuttava lakiin.

Suomessa ei ole laissa säädettyjä nimenomaisia säännöksiä sotilastiedustelusta. Puolustusvoimien nykyisillä rikosten estämiseen ja paljastamiseen rajoituvilla tiedonhankintatoimivaltuuksilla ei voida riittävän tehokkaasti ja varhain hankkia tietoa sotilaallisesta toiminnasta tai Suomeen kohdistuvista ulkoisista uhkista sotilaallisen ennakkovaroituksen antamiseksi. Puolustusvoimien tiedonhankintaa ja sitä kautta valtiojohdon tiedonsaantia vakavista kansainvälisistä uhkista on tarpeellista parantaa. Vaikka tiedustelumenetelmien käyttö merkitsi yhtäältä puuttumista perusoikeuksiin, kuten perustuslain 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin suojaan, pyrittäisiin sotilastiedustelulailla toisaalta myös turvaamaan eräitä perusoikeuksia, kuten perustuslain 7 §:ssä turvattua oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen, sekä perustuslain 1 luvussa säädettyjä valtiojärjestyksen perusteita. Ihmisten kollektiivinen turvallisuus, yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja järjestäytynyt yhteiskuntaelämä ovat perusoikeuksien ohella tärkeitä suojeluintressejä. Näin ollen ehdotetulle sääntelylle on painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.

Esitykseen sisältyy kattava perustuslainmukaisuutta ja säätämisyjärjestystä koskeva arviointi. Ehdotettua sääntelyä on tarkasteltu perustuslain 2 §:n 3 momentin (oikeusvaltioperiaate), 6 §:n (yhdenvertaisuus), 9 §:n (liikkumisvapaus), 10 §:n (yksityiselämän suoja), 12 §:n (sananvapaus ja julkisuus), 15 §:n (omaisuuden suoja), 21 §:n (oikeusturva), 118 §:n (vastuu virkatoimista), 124 §:n (hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle) ja 127 §:n (maanpuolustusvelvollisuus) kannalta. Säännösehdoituksia on arvioitu myös perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa. Ehdotetut tiedonhankintamenetelmät ovat suurelta osin sellaisia, että niistä on muissa yhteyksissä säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 33/2013 vp, PeVL 32/2013 vp, PeVL 67/2010 vp, PeVL 66/2010 vp). Näin ollen perusoikeussääntelyyn kytkeytyvien tulkintojen kehittyminen on tältä osin voitu ottaa esityksessä huomioon.

Juuri voimaan astuneen perustuslain muutoksen vuoksi oikeusministeriö katsoo tarpeelliseksi keskittyä tässä lausunnossaan sotilastiedustelulakiesityksen suhteeseen perustuslain 10 §:n uuteen 4 momenttiin. Mietinnössään perustuslain muutosehdotuksesta perustuslakivaliokunta huomautti, että sotilastiedusteluehdotuksen perustuslainmukaisuutta voidaan arvioida vasta, kun perustuslain muutos on säädetty. Valiokunta totesi, että perustuslain muutoksella on vaikutusta siihen, millaisia tiedusteluvalluuksia tavallisina lakeina säädetäisiin tiedustelulakeihin voidaan sisällyttää. (PeVM 4/2018 vp, s. 4.)

Perustuslain 10 §:n uusi 4 momentti

Perustuslain 10 §:n uuteen 4 momenttiin koottiin luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoitusperusteet. Uuden säännöksen mukaan ”Lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.” Uudessa, sotilaalliseen toimintaan tai muuhun vakavasti kansallista turvallisuutta uhkaavaan toimintaan kohdistuvaa tiedonhankintaa tarkoittavassa rajoitusperusteessa irtauduttiin rikos- tai rikosepäilyperusteisuudesta.

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan mainittu uusi rajoituslauseke määrittää vastaisuudessa luottamuksellisen viestinnän rajoitusten sallittavuutta tiedustelutoiminnassa. Valiokunta totesi, että rajoituslausekkeen on edelleen turvattava riittävästi luottamuksellisen viestin salaisuutta ja asetettava riittävän tiukat valtiosääntöiset rajat siihen puuttumiselle. Valiokunta nosti esille sen, että vaikka vieraan valtion 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. Tämä tulee valiokunnan mielestä tavallisissa laeissa rajata kuitenkin mahdollisimman vähäiseksi. Perustuslakivaliokunta painotti kaikkiaan tarvetta uuden rajoitusperusteen suppeaan ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaiseen tulkintaan. (PeVM 4/2018 vp, s. 7–8.)

Perustuslain 10 §:n 4 momentissa luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamiselle on asetettu korkea kynnys (HE 198/2017 vp, s. 31, 37). Säännös rajoittaa sitä, millä edellytyksillä tiedustelutoimivaltuuksista voitaisiin säätää. Säännöksessä mainittavasta ja perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvasta välttämättömyysvaatimuksesta seuraa perustuslakivaliokunnan mielestä, että luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttumisen tulee olla mahdollisimman kohdennettua ja rajattua. Tämä tarkoittaa muun ohella sitä, että laissa on huolehdittava tiedonhankintatoimivaltuuksien yksilöimisestä. (PeVM 4/2018 vp, s. 7.) Ylipäätään lailla säätämiseen ja perusoikeuksien rajoittamiseen kohdistuu vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Näin ollen on keskeistä, että ehdotetut tiedustelutoimivaltuudet on määritelty täsmällisesti ja tarkkarajaisesti ja että ne perustuvat tiedustelumenetelmien käytön yleisiin ja erityisiin edellytyksiin sekä kohdistuvat laissa tarkasti ja tyhjentävästi määritettyihin uhiin.

Perustuslain 10 §:n 4 momentti ei mahdollista yleisestä, kohdentamattomasta ja kaiken kattavasta tietoliikenteen seurannasta säätämistä. Tiedonhankinta säännöksessä tarkoitettu toiminnasta voidaan lailla osoittaa lisäksi vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten tehtäväksi. Kyse voisi

olla tiedonhankinnasta valtion ylimmälle johdolle tilannekuvan muodostamiseksi ja päätöksenteon tueksi sekä kansallisten turvallisuusviranomaisten lakisääteistä toimintaa varten. (HE 198/2017 vp, s. 37.)

Perustuslain 10 §:n 4 momentissa tiedonhankinta sotilaallisesta toiminnasta mainitaan yhtenä luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoitusperusteena. Mainitussa säännöksessä sotilaallisella toiminnalla tarkoitetaan sotilaallisesti järjestäytyneiden joukkojen toimintaa tai muuta näihin rinnastuvaa, sotavoimaa käyttävien joukkojen toimintaa. Kyse voi olla sekä valtiollisesta että ei-valtiollisesta toiminnasta. Tiedon hankkiminen sisältää Suomeen kohdistuvien sotilaallisten ulkoisten toimenpiteiden kartoittamisen ja seuraamisen. Kyse on esimerkiksi Suomen turvallisuusympäristölle merkityksellisen sotilaallisen toiminnan kehityksen seuraamisesta tilannekuvan muodostamiseksi. (HE 198/2017 vp, s. 34–35.) Perustuslakivaliokunta korosti, että perustuslain 10 §:n 4 momentin soveltamisala rajautuu tiedon hankkimiseen vain Suomeen kohdistuvasta sotilaallisesta toiminnasta taikka Suomen turvallisuusympäristön kannalta merkityksellisestä sotilaallisesta toiminnasta (PeVM 4/2018 vp, s. 7).

Perustuslain 10 §:n 4 momentti ei edellytä tiedon hankkimiselta säännöksessä tarkoitettusta sotilaallisesta toiminnasta sitä, että tällaisesta toiminnasta aiheutuisi vakavaa uhkaa kansalliselle turvallisuudelle. Tämä tuo osaltaan esiin sotilastiedustelun erityispiirteitä siviilitiedusteluun verrattuna. Sotilaallista toimintaa on usein tarpeen seurata pitkäjänteisesti ja systemaattisesti ilman, että seurattavan toiminnan tarvitsisi olla välittömästi uhkaavaa seurannan aikana. (PeVM 4/2018 vp, s. 7, HE 198/2017 vp, s. 5.) Sotilastiedustelun kannalta tärkeitä ovat myös sellaiset tiedot, jotka kertovat seurattavan toiminnan kehittyneen aiempaa ongelmattomampaan suuntaan Suomen maanpuolustus- ja turvallisuusintressien kannalta (PeVM 4/2018 vp, s. 7).

Luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttuvat tiedustelumenetelmät

Esityksen 4 luvussa (20–71 §) säädettäisiin tiedustelumenetelmistä. Ehdotetuista tiedustelumenetelmistä tukiasematietojen hankkimisella, suunnitelmallisella tarkkailulla, peiteltyllä tiedonhankinnalla, teknisellä katselulla, teknisellä seurannalla, peitetoinnalla, valeostolla ja paikkatiedustelulla ei olisi liittymäkohtia perustuslain 10 §:ään. Lähetyksen pysäyttämistä jäljentämistä varten koskeva sääntely ei merkitsisi puuttumista luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Radiosignaalitiedustelu ja ulkomaan tietojärjestelmätiedustelu eivät saisi lakiehdotuksen 59 §:n 3 momentin ja 61 §:n 3 momentin mukaan kohdistua muun kuin valtiollisen toimijan viestintään, eivätkä ne olisi näin ollen ongelmallisia perustuslain 10 §:n kannalta.

Sen sijaan teknistä kuuntelua, teknistä laitetarkkailua, telekuuntelua ja tietojen hankkimista telekuuntelun sijasta, televalvontaa, lähetyksen jäljentämistä sekä tietoliikennetiedustelua olisi pidettävä merkittävänä puuttumisena perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvattuun luottamuksellisen viestin salaisuuteen luukuun ottamatta tilanteita, joissa tiedonhankinta kohdistuisi vieraan valtion

viestintään. Näin ollen oikeusministeriö yhtyy esityksen perusteluissa esitettyyn käsitykseen siitä, että perustuslain 10 §:n uuden 4 momentin alaan kuuluisivat lakiehdotuksen 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). Mainituista tiedustelumenetelmistä olisi mahdollista säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, mikäli niiden sääntely täyttää perustuslain 10 §:n 4 momentin ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten asettamat vaatimukset.

Ehdotetuissa säännöksissä sotilastiedustelun menetelmistä määriteltäisiin tarkoitettu tiedustelumenetelmä ja säädettäisiin käyttötarkoituksesta, käytön rajoituksista sekä päätöksentekomenettelystä. Tuomioistuinlupaa edellyttäviä tiedustelumenetelmiä olisivat telekuuntelu ja tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta, tekninen laitetarkkailu, paikkatiedustelu ja tietoliikennetiedustelu. Lupa voitaisiin antaa enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Telekuuntelussa ja sen sijasta toimitettavassa tietojen hankkimisessa, jossa kohteena on henkilö, lupa voitaisiin antaa kuitenkin enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan. Näin ollen vakavinta puuttumista perusoikeusuojaan tarkoittava tiedustelumenetelmien käyttö, kuten tietoliikennetiedustelu, telekuuntelu ja televalvonta, edellyttäisi tuomioistuinlupaa.

Tietoliikennetiedustelu ei voisi olla ehdotettujen säännösten (63–71 §) perusteella yleistä, kohdentamatonta ja kaiken kattavaa tietoliikenteen seurantaa. Lupamenettely tuomioistuimessa olisi tarkasti säädettyä ja luvanmyöntäminen perustuisi muun ohella hakuehtojen määrittelyyn. Sotilastiedusteluviranomaisilla ei olisi olla suoraa ja rajoittamatonta pääsyä tietoliikenneverkkoihin, vaan kytkennän tekijänä ja luvanmukaisen tietoliikenteen luovuttajana toimisi tiedusteluviranomaisista riippumaton taho.

Lakiehdotuksen 10 §:ssä määriteltäisiin sotilastiedusteluviranomaisiksi pääesikunta ja Puolustusvoimien tiedustelulaitos ja todettaisiin, että vain ne voisivat hankkia sotilastiedustelulaissa tarkoitettua tiedustelutietoa. Ehdotetun 3 §:n mukaan sotilastiedustelun tarkoituksena olisi hankkia ja käsitellä tietoa Puolustusvoimien tiettyjen laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi ja ylimmän valtionjohdon päätöksen tukemiseksi. Sääntely täyttäisi siten perustuslain 10 §:n 4 momenttiin kytkeytyvän vaatimuksen siitä, millaisesta tiedonhankinnasta voisi olla kyse, ja siitä, että tiedustelua voisi suorittaa vain kansallisesta turvallisuudesta vastaava viranomainen. Ehdotus olisi myös näiltä osin mahdollisimman kohdennettu ja rajattu.

Tiedustelumenetelmien käyttöön kohdistuvat edellytykset ja vaatimukset

Sotilastiedustelulain 11 §:n 1, 3 ja 4 momentissa säädettäisiin tiedustelumenetelmien käytön yleisistä edellytyksistä. Tiedustelumenetelmiä koskeva yleinen edellytys olisi, että niiden käytöllä voitaisiin perustellusti olettaa saatavan tietoa tiedustelutehtävän kannalta. Menetelmän käyttö olisi lisäksi lopetettava heti, kun käyttötarkoitus olisi saavutettu tai käyttöedellytyksiä ei enää olisi. Tiedustelumenetelmien käytöltä edellytettäisiin myös suhteellisuusperiaatteen (5 §), vähimmän haitan periaatteen (6 §), tarkoitussidonnaisuuden periaatteen (7 §) ja syrjinnän kiellon (8 §) mukaisuutta. Lisäksi lakiehdotuksen 7 lukuun sisällytetyt tiedustelukiellot ja hävittämisvelvollisuudet rajoittaisivat osaltaan tiedustelumenetelmien käyttöä.

Ehdotetussa 11 §:n 2 momentissa säädettäisiin luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvien tiedustelumenetelmien käytön erityisistä edellytyksistä tilanteissa, joissa tiedonhankinnan kohteena on muu kuin valtiollinen toimija. Edellytyksenä olisi se, että toiminnan tulisi muodostaa vakava uhka kansalliselle turvallisuudelle. Tätä matalammasta käyttökynnyksestä säädettäisiin sen sijaan valtiolliseen toimijaan kohdistuvien tiedustelumenetelmien käytön osalta. Tämä on perustelua, koska valtiollisten toimijoiden viestintä ei nauti perustuslainsuojaa. Tiedustelumenetelmien käytön erityisistä edellytyksistä säädettäisiin lisäksi menetelmäkohtaisesti.

Edellytyksistä ehdotettu sääntely rajaa osaltaan tiedustelumenetelmien käyttöä. Sääntelyä voidaan pitää asianmukaisena ottaen huomioon myös sen, että tiedustelumenetelmien käytön edellytyksiä ei ole mahdollista porrastaa samaan tapaan kuin salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen käytön edellytyksiä poliisilaissa ja pakkokeinolaissa, koska tiedustelutoiminnan kohteena eivät ole rikokset (ks. PeVL 33/2013 vp, s. 4, PeVL 32/2013 vp, s. 4).

Sotilastiedustelun kohteet

Ehdotetun sotilastiedustelulain 11 §:n mukaan tiedustelumenetelmien käytön tulisi perustua tiedustelutehtävään, jonka puolestaan tulisi 9 §:n 6 kohdan mukaisesti aina liittyä sotilastiedustelun kohteisiin. Lakiehdotuksen 4 §:ssä lueteltaisiin kohteet, joista tiedustelumenetelmällä voitaisiin hankkia tietoa silloin, kun kohteena oleva toiminta on luonteeltaan sotilaallista. Tiedustelukohteita olisivat 1 momentin mukaan vieraan valtion asevoimien ja niihin rinnastuvien järjestäytyneiden joukkojen toiminta ja toiminnan valmistelu, Suomen maanpuolustukseen kohdistuva tiedustelutoiminta sekä joukkotuhouhaseiden suunnittelu, valmistaminen, levittäminen ja käyttö. Lisäksi sotilastiedustelun kohteena voisi olla vieraan valtion sotatarvikkeiden kehittäminen ja levittäminen, kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaava kriisi, kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden turvallisuutta uhkaava toiminta sekä Suomen kansainvälisen avun antamisen ja kansainvälisen muun toiminnan turvallisuutta uhkaava toiminta. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on määritelty kukin tiedustelukohde muun ohella esimerkkien avulla.

Lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentissa edellytettäisiin perustelujen mukaan, että tiedustelukohteet liittyisivät sotilaallisesti järjestäytyneiden joukkojen toimintaan, sotilaallisiin voimakeinoihin tai muuhun sotavoimaa käyttävien joukkojen toimintaan. Tiedon hankkiminen säännöksessä tarkoitetusta luonteeltaan sotilaallisesta toiminnasta ei edellyttäisi, että toiminnasta aiheutuisi välittömästi vakavaa uhkaa kansalliselle turvallisuudelle. Lakiehdotuksen 3 §:ssä todettaisiin, että sotilastiedustelun tarkoituksena olisi hankkia ja käsitellä tietoa ulkoisista uhkista.

Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että tiedustelumenetelmällä voitaisiin hankkia tietoa myös vieraan valtion toiminnasta tai muusta sellaisesta toiminnasta, joka voi vaarantaa Suomen maanpuolustusta tai yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja. Vieraan valtion toiminnalla tai muulla toiminnalla, joka voisi vaarantaa Suomen maanpuolustusta, tarkoitettaisiin esimerkiksi sellaista laajamittaista toimintaa, joka vaarantaisi Suomen mahdollisuudet toimia tehokkaasti kriisitilanteessa. Yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja olisivat muun muassa valtion johtaminen, kansainvälinen toiminta, valtakunnan sotilaallinen puolustaminen sekä talouden ja infrastruktuurin toimivuus. Niitä vakavasti vaarantavaa toimintaa olisi esimerkiksi niiden merkittävään heikentämiseen tai keskeyttämiseen pyrkiminen. Säännöksessä tarkoitetussa yhteiskunnan perustoimintoja uhkaavassa toiminnassa olisi siten kyse kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Jos tiedustelumenetelmän käytön kohteena olisi muu kuin valtiollinen toimija, luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan kohdistuvaa tiedustelumenetelmää voitaisiin käyttää 4 §:n 2 momentissa tarkoitetussa tiedonhankinnassa vain, jos toiminta vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Ehdotetussa sääntelyssä tiedustelumenetelmän käyttö sidottaisiin sotilaallisen toiminnan käsitteeseen. Perustuslaissa tarkoitetun sotilaallisen toiminnan käsitteen tavoin myös sotilastiedustelulakiehdotuksessa sotilaallinen toiminta olisi sotilaallisesti järjestäytyneiden joukkojen toimintaa tai muuta näihin rinnastuvaa, sotavoimaa käyttävien joukkojen toimintaa. Kyse olisi Suomeen kohdistuvien sotilaallisten ulkoisten toimenpiteiden kartoittamisesta ja seuraamisesta. Tarkoitettu toiminta voisi olla sekä valtiollista että ei-valtiollista. Säännösehdoituksessa mainitut sotilastiedustelun kohteet kuuluisivat näin ollen perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitetun sotilaallisen toiminnan käsitteen alaan. Sotilastiedustelussa saataisiin hankkia tietoa ainoastaan laissa tyhjentävästi luetelluista kohteista. Niistä on ehdotettu säädettäväksi niin yksilöidysti kuin tiedustelutoiminnan erityispiirteistä johtuen on mahdollista. Sotilastiedustelun kohteet ovat useimmiten valtioita tai muita julkisyhteisöjä, jotka jäävät perussoikeussuojan ulkopuolelle (HE 309/1993 vp, s. 23).

Oikeusministeriö pitää säännöksiä tiedustelutoimivaltuuksista ja tiedustelumenetelmien käytön edellytyksistä ja kohteista kaikkiaan perustuslain näkökulmasta riittävästi yksilöityinä sekä mahdollisimman täsmällisinä ja tarkkarajaisina.

Yhdenmukaisuus ihmisoikeusvelvoitteiden ja EU-oikeuden kanssa

Perustuslakivaliokunta painotti, että perustuslain 10 §:n 4 momentin rajoissa säädettävien valtuuksien, esimerkiksi sotilastiedusteluviranomaisille ehdotettavien toimivaltuuksien, on oltava sopusoinnussa myös Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen, ja EU-oikeuden kanssa (PeVM 4/2018 vp, s. 9). Ehdotetussa sotilastiedustelusääntelyssä on otettu huomioon ihmisoikeus- ja EU-velvoitteista johtuvat vaatimukset yhtäältä yksityiselämän kunnioituksesta ja henkilötietojen suojasta sekä toisaalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen tunnustaman valtion turvallisuusintressin huomioon ottamisesta perus- ja ihmisoikeuksia rajaavana perusteena.

Esityksen antamisen jälkeen Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut kaksi nimenomaisesti kansallista tiedustelulainsäädäntöä ja -järjestelmää koskevaa ratkaisua. Tuomioistuin otti näissä tapauksissa huomioon valtion harkintamarginaalin ja käytti aiemmassa tulkintakäytännössään vahvistamiaan kriteerejä. Tapauksessa *Centrum för rättvisa v. Sweden* (ECHR 224, 19.06.2018) tuomioistuin piti tarkastelussa ollutta ruotsalaista sähköisen viestinnän valikointimattomien tietojen hankintajärjestelmää yksityiselämän ja viestinnän suojaa koskevan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaisena. Tuomioistuin arvioi ruotsalaisessa lainsäädännössä myönteiseksi muun muassa sen, että viestintään puuttumiseen tarvitaan tuomioistuimen lupa, jolla tiedonhankintaa voidaan suorittaa enintään 6 kuukautta. Lisäksi tuomioistuin piti hyvänä sitä, että Ruotsissa on useita itsenäisiä tiedustelutoimintaa valvovia elimiä. Käytössä olevat useat oikeusturvamekanismit puolestaan kompensoivat tuomioistuimen mielestä sitä, ettei tiedustelutoimista ilmoiteta aina niiden kohteelle.

Tapauksessa *Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom* (ECHR 299, 13.09.2018) ihmisoikeustuomioistuin puolestaan katsoi, että Iso-Britannian massatiedustelujärjestelmä ja tiedonhankkiminen tietojärjestelmäpalveluiden tuottajilta loukkasi ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa. Tuomioistuin kiinnitti huomiota muun ohella siihen, että Iso-Britanniassa ei ollut massatiedustelun hakukriteereihin kohdistuvaa itsenäistä valvontajärjestelyä. Lisäksi sopimuksen 10 artiklan loukkaukseksi arvioitiin tiedon kerääminen journalistin käyttämistä tietolähteistä ja sen puutteelliset turvatakeet.

EU-oikeuden ja ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta kysymys tiedustelutoiminnan valvonnasta muodostuu hyvin tärkeäksi ehdotettujen sotilastiedustelutoimivaltuuksien kannalta. Myös perustuslakivaliokunnan mielestä on välttämätöntä, että tiedustelutoimintaan liittyy tehokas ja kattava valvontajärjestelmä (PeVM 4/2018 vp, s. 9). Sotilastiedusteluehdotusta onkin tältä osin tarkasteltava yhdessä tiedustelutoiminnan valvontaa koskevien ehdotusten kanssa (ks. PNE 1/2018 vp, HE 199/2017 vp). Näiden ehdotusten tarkoituksena on järjestää tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta ja laillisuusvalvonta siten, että se täyttää perustuslain, kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja Euroopan unionin oikeusjärjestyksen asettamat vaatimukset valvonnan

tehokkuudesta ja riippumattomuudesta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten viimeaikainen ratkaisukäytäntö vahvistaa entisestään valvontalakiehdotuksen tärkeyttä osana tiedustelulainsäädännön kokonaisuutta.

Tiedustelutoiminnan valvonnan onnistumisen ja tiedonhankinnan kohdehenkilön oikeusturvan toteutumisen kannalta olennaista on osaltaan se, että sotilastiedustelulakiehdotukseen on ehdotettu sisältyväksi sääntely tiedustelutoimivaltuuksien käytön dokumentointivelvollisuudesta (109 §) ja tiedustelumetelmän käytöstä ilmoittamisesta (86 §). Lisäksi lakiehdotuksessa säädetäisiin tiedustelutoiminnan sisäisestä valvonnasta (10 luku) ja sotilastiedusteluviranomaisten ilmoitusvelvollisuuksista tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaviranomaiselle, tiedusteluvaltuutetulle (105 §).

Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettu sotilastiedustelulainsäädäntö, ottaen huomioon myös tiedustelulainsäädännön kokonaisuus, täyttää myös ihmisoikeus- ja EU-velvoitteista johtuvat vaatimukset.