

Teuvo Pohjolainen

23.10.2018

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 203/2017 vp)

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta Hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sotilastiedustelusta. Esitys liittyy hallituksen esityksiin, joissa ehdotetaan säädettäväksi siviilitiedustelutoiminnasta, siviili- ja sotilastiedustelun valvonnasta sekä jo hyväksytystä perustuslain muuttamisesta koskien luottamuksellisen viestin suojan rajoittamista tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta ja muusta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Esityksen tavoitteena on saattaa Puolustusvoimien tiedustelua koskeva lainsäädäntö ajan tasalle sekä täyttää perustuslaista ja Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista johtuvat vaatimukset.

Hallituksen esityksen mukaan tavoitteena on parantaa Puolustusvoimien tiedonhankintaa Puolustusvoimien tehtäviin liittyvistä vakavista kansainvälisistä uhista siten, että Puolustusvoimilla olisi Suomessa ja ulkomailla toimivaltuudet henkilötiedusteluun ja tietojärjestelmätiedusteluun sekä tietoliikennetiedusteluun.

Hallituksen esityksessä todetaan, että sotilastiedustelun tarkoituksena on seurata turvallisuusympäristön kehitystä ja tuottaa tietoa ylimmän turvallisuuspoliittisen johdon ja sotilaallisen päätöksenteon tueksi. Sotilastiedustelu antaa ennakkovaroituksen Suomeen kohdistuvasta sotilaallisesta uhkasta ja tukee muita viranomaisia. Lisäksi sotilastiedustelu tukee Puolustusvoimien muuta kansainvälistä toimintaa ja sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin liittyvää päätöksentekoa sekä Puolustusvoimien toimintaa ja omasuojaa kansainvälisessä toiminnassa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi täsmällisesti sotilastiedustelun kohteista ja tiedustelutoiminnassa noudatettavista periaatteista, toiminnan ohjauksesta sekä valvonnasta puolustushallinnossa. Sotilastiedusteluviranomaisia olisivat Puolustusvoimien pääesikunta ja Puolustusvoimien tiedustelulaitos. Laissa säädettäisiin viranomaisten käytössä olevista tiedustelumenetelmistä ja toimivaltuuksien käytöstä päättämisestä sekä yhteistyöstä muiden viranomaisten kanssa, tiedustelutiedon ilmoittamisesta, tiedustelukielloista ja kansainvälisestä yhteistyöstä.

Hallituksen esitys ehdotukseksi Sotilastiedustelulaiksi perustuu käsittääkseni poikkeuksellisen huolelliseen valmisteluun. Valmistelu on tehty synkronoiden perustuslain 10 §:n muutoksen sekä siviilitiedustelulain kanssa. Kun perustuslain 10 §:n valmisteluryhmässä oli asiantuntijajäsenenä puolustusministeriön edustaja, nyt esillä olevan hallituksen esityksen valmistelussa on voitu ottaa koko ajan huomioon perustuslain muutosehdotuksen valmistelussa esille tulleet kysymykset. Esityksellä on hyväksyttävät tavoitteet ja sen säätämistä voi pitää kiireellisenä.

Esillä olevaan hallituksen esitykseen sisältyvillä tiedustelumenetelmien käytöllä puututtaisiin joihinkin perusoikeuksiin, erityisesti perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädettyyn yksityiselämän suojaan. Esityksen hyväksyttävyyden kannalta on olennaista, että sotilastiedustelulain soveltamisella pyritään suojaamaan muita perusoikeuksia, kuten perustuslain 7 §:ssä turvattua oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen sekä perustuslain 1 luvussa säädettyjä valtiojärjestyksen perusteita, kuten valtion itsemääräämisoikeutta. Ihmisten kollektiivinen turvallisuus samoin yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja järjestäytynyt yhteiskuntaelämä ovat niin tärkeitä suojeluintressejä, että tiedustelusäätelylle on olemassa painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.

Lakiehdotukseen sisältyy säännöksiä ns. ulkomaisiin valtiollisiin toimijoihin kohdistuvasta tiedustelusta sekä yksityisiin henkilöihin kohdistuvasta tiedustelusta ulkomailla, mutta myös kotimaassa. Koska ehdotettu lainsäädäntö liittyy laajempaan säädösvalmistelukokonaisuuteen, johon kuuluvat eduskunnan jo kiireellisenä hyväksymä perustuslain 10 §:n muutos, eduskunnan käsittelyssä samanaikaisesti oleva tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun hallituksen esityksen käsittely sekä tiedustelutoimintaa koskevan valvontalain säätäminen, tässä yhteydessä on perusteltua arvioida esillä olevaa luonnosta lähinnä vain suhteessa uuteen perustuslain 10 §:ään.

Lakiehdotuksessa ehdotetut useat toimivaltasäännökset muistuttavat voimassa olevan Pakkokeinolain ja Poliisilain salaisen tiedonhankinnan säännöksiä. Nämä lait muutoksineen ovat olleet perustuslakivaliokunnan perusteellisen arvioinnin kohteena (erityisesti PeVL 66/2010 vp, PeVL 67/2010 vp, PeVL 32/2013 vp ja PeVL 33/2013 vp). Vaikka kyseiset lausunnot on annettu aiemmin voimassa olleen PeL 10 §:n aikana, niihin sisältyy monia näkökohtia, jotka on perusteltua ottaa huomioon myös nyt arvioitaessa esilläolevaa lakiehdotusta ja sen suhdetta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Edellä viitatuissa perustuslakivaliokunnan tulkintaratkaisuihin on arvioitu tuolloin laissa hyväksyttyjen syiden perusteella toteutettavasta salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen käytöstä. Nyt on syytä arvioida uuden perustuslakiehdotuksen (PeL 10 §) mukaan hyväksyttyjen syiden perusteella toteutettavasta tiedustelutoiminnasta.

Esillä olevasta lakiluonnoksesta voidaan siis esittää arvioita yhtäältä siitä, onko lakiehdotuksen mukainen tiedustelu sopusoinnussa ehdotetun uuden PeL 10 §:n kanssa, ja toisaalta siitä ovatko perustuslain salliman tiedustelutoiminnan päätöksenteko, menettelyt, toimivaltuudet ja käytännöt muutoin perustuslain, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintalinjan mukaisia.

Perustuslakivaliokunta lausui perustuslain uuden 10 §:n käsittelyn yhteydessä (PeVM 4/2018 vp) mm.: ”Ehdotettu perustuslain 10 §:n 4 momentin luottamuksellisen viestin salaisuutta koskeva uusi rajoituslauseke määrittää vastaisuudessa luottamuksellisen viestinnän rajoitusten sallittavuutta mahdollisesti muussakin toiminnassa kuin tiedustelussa. Muutosesityksen hyväksyttävyyden arviossa olennaista on siten, että rajoituslausekkeen on edelleen

turvattava riittävästi luottamuksellisen viestin salaisuutta ja asetettava riittävän tiukat valtiosääntöiset rajat siihen puuttumiselle. Rajoituslausekkeen tarkoituksena on turvata luottamuksellisen viestin salaisuutta liian pitkälle meneviltä rajoituksilta.”

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on laajasti arvioitu esillä olevaa hallituksen esitystä suhteessa uudistettuun perustuslain 10 §:ään, mutta myös suhteessa liikkumisvapauteen (PeL 9 §), sananvapauteen ja julkisuusperiaatteeseen, omaisuudensuojaan, oikeusturvaan sekä julkisen tehtävän luovuttamiseen muulle kuin viranomaiselle.

Nähdäkseni hallituksen esitykseen ei sisälly ongelmia muiden perusoikeuksien kannalta kuin jäljempänä tarkasteltavan uudistetun perustuslain 10 §:n suhteen. Hallituksen esityksessä on otettu asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö, jota on osittain laajastikin olemassa eri perusoikeuksien osalta, sekä kansainvälisten sopimusten relevanttien säännösten tuomioistuinikäytäntö. Erityisesti on syytä myönteisenä piirteenä mainita esillä olevaan hallituksen esitykseen sisältyvät (5-8 §) sotilastiedustelulain soveltamisessa noudatettavat perusoikeuksien turvaa korostavat periaatteet.

2 Ehdotuksen suhde uuteen perustuslain 10 §:ään

Perustuslain 10 § on muutettu siten, että 4 momentin loppuun lisättiin uusi peruste luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamiseen: *lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta*. Perustuslain muutoksella on lisätty perustuslain 10 §:n erityiseen rajoituslausekkeen uusia hyväksyttäviä perusteita rajoittaa luottamuksellisen viestin salaisuutta. Lisäksi perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset tulevat sellaisinaan sovellettaviksi. Uudessa rajoitusperusteessa irtaudutaan rajoituksen perustumisesta rikokseen tai rikosepäilyyn.

Välttämättömyysvaatimuksesta johtuu, ettei perustuslain 10 §:n 4 momentti salli rajoittamatonta ja yksilöimätöntä puuttumista luottamuksellisen viestin salaisuuteen.

Sitä vastoin säännös edellyttää kaikilta rajoituksilta välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta sekä sopusointua kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja Euroopan unionin oikeuden kanssa. Tavallisen lain tasoisessa sääntelyssä on näin ollen säädettävä tiedonhankintatoimivaltuuksien yksilöimisestä.

Perustuslain 10 §:n muuttamista koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan sotilaallisella toiminnalla tarkoitettaisiin sotilaallisesti järjestäytyneiden joukkojen toimintaa tai muuta näihin rinnastuvaa, sotavoimaa käyttävien joukkojen toimintaa. Kyse voi olla sekä valtiollisesta että ei-valtiollisesta toiminnasta. Tiedon hankkiminen sisältäisi Suomeen kohdistuvien sotilaallisten ulkoisten toimenpiteiden kartoittamisen ja seuraamisen. Kyse olisi esimerkiksi Suomen turvallisuusympäristön kannalta merkityksellisen sotilaallisen toiminnan kehityksen seuraamisesta tilannekuvan muodostamiseksi (s. 34—35). Ehdotus liittyisi tältä osin esillä olevaan hallituksen esitykseen HE 203/2017 vp sisältyvään lakiin sotilastiedustelusta.

Uuden perustuslain 10 §:n säännös ei edellytä tiedon hankkimiselta säännöksessä tarkoitettua sotilaallisesta toiminnasta sitä, että tällaisesta toiminnasta aiheutuisi vakavaa uhkaa kansalliselle turvallisuudelle. Tämän on osaltaan tarkoitus tuoda esiin sotilastiedustelun erityispiirteitä siviilitiedusteluun verrattuna. Sotilastiedustelun tarpeet eroavat 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.

Lähtökohtaisesti vieraan valtion viranomaisorganisaation viestintä ei nauti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa. Tällaisen viestinnän havaitsemiseksi voi kuitenkin olla välttämättömyyttä puuttua luottamuksellisen viestinnän salaisuuteen. Ihmisoikeustuomioistuimien on pitänyt luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisen välttämättömyyden ja lainmukaisuuden kannalta ongelmallisena muun muassa tiedusteluviranomaisille laissa säädettyä rajoittamatonta toimivaltaa määritellä luottamuksellisiin viesteihin puuttumisen edellytykset (Roman Zakharov v. Venäjä). Myös Euroopan unionin oikeus edellyttää tiedonhankinnan perustamista unionin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviin päämääriin sekä sitä, ettei

tiedonhankinnalla puututa yksityiselämän suojaan suhteettomasti tai tämän oikeuden keistä sisältöä loukaten. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on erityisesti painotettu sitä, että tiedonhankinnan on oltava riittävän kohdennettua ja yksilöityä (ratkaisut Digital Rights Ireland ja Schrems).

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.

Perustuslaissa luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamiselle on asetettu hallituksen perustuslain 10 §:n muutosta koskevan esityksen yleisperusteluiden (s. 31) mukaan korkea kynnyks. Säännös rajoittaa sitä, millä edellytyksillä tiedustelutoimivaltuuksista voidaan säätää. Säännöksessä mainitusta ja perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvasta välttämättömyysvaatimuksesta seuraa myös perustuslakivaliokunnan (PeVM 4/2018 vp) mielestä, että luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttumisen tulee olla mahdollisimman kohdennettua ja rajattua. Tämä tarkoittaa muun ohella sitä, että tavallisen lain tasoisessa sääntelyssä on huolehdittava tiedonhankintatoimivaltuuksien yksilöimisestä. Ehdotettu sääntely ei hallituksen esityksen mukaan mahdollista "yleisestä, kohdentamattomasta ja kaiken kattavasta tietoliikenteen seurannasta säätämistä". Tiedonhankinta säännöksessä tarkoitettua toiminnasta voidaan esityksen perusteluiden mukaan (s. 37) lailla osoittaa lisäksi vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten tehtäväksi. Toisaalta kyse on tiedonhankinnasta valtion ylimmälle johdolle tilannekuvan muodostamiseksi ja päätöksenteon tueksi sekä kansallisten turvallisuusviranomaisten lakisääteistä toimintaa varten.

Lakiehdotuksen 4 §:ssä säädetään sotilastiedustelun kohteista. Sotilastiedustelun kohteet on kuvattu tarkkarajaisesti ja täsmällisesti. Kohdeluettelo on tyhjentävä. Sotilastiedustelun kohteista säätäminen rajoittaa viranomaisen mahdollisuuksia käyttää tiedustelumenetelmiä ja niiden kohdistamista sattumanvaraisesti keneen tahansa.

Tyhjentävä kohdeluettelo takaa sen, että kansalaiset kykenevät ennakoimaan sotilastiedustelulain soveltamisen seuraukset omalta osaltaan. Lakiehdotus osoittaa myös

selkeästi, missä olosuhteissa ja millä edellytyksillä kansalaiset voivat joutua salaisten viranomaistoimenpiteiden kohteeksi.

Jotta henkilön yksityiselämään voitaisiin puuttua käsiteltävänä olevan esityksen nojalla, henkilöllä tulee olla kytkentä lain 4 §:ssä tarkoitettuun toimintaan, minkä lisäksi tiedustelumenetelmällä tulee voida perustellusti olettaa saatavan tietoa tiedustelutehtävän kannalta (11 §). Jos kyseessä henkilön osallistuminen muuhun kuin sotilaalliseen toimintaan, viestin luottamuksellisen suojan alaan puuttuvien toimivaltuuksien käytön edellytyksenä on se, että henkilö osallistuisi toimintaan, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Lisäksi toimivaltuuden käyttöä rajaa edelleen toimivaltuuskohtaisesti erityiset käyttöedellytykset, joita olisivat, että tiedustelumenetelmän käytöllä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tai olevan välttämätöntä tietojen saamiseksi tiedustelutehtävän kannalta.

Lakiesitykseen sisältyvät tiedustelumenetelmät vastaavat radiosignaalitiedustelua, ulkomaan tietojärjestelmätiedustelua ja tietoliikennetiedustelua lukuun ottamatta poliisilain 5 luvussa säädettyjä salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksia. Nämä tiedonhankintakeinot on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 67/2010)

Tietoliikennetiedustelu täyttää myös Euroopan Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön asettamat vaatimukset. Muuhun kuin valtiolliseen toimijaan kohdistuvan tietoliikennetiedustelun käyttö on mahdollista, jos se kohdistuu 4 §:ssä tarkoitettuun toimintaan ja 1. lakiehdotuksen 11 §:n mukaan kohteesta voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoa tiedustelutehtävän kannalta. Lisäksi tietoliikennetiedustelun käytön tulee olla 1. lakiehdotuksen 67 §:n mukaan välttämätöntä tiedon hankkimiseksi tiedustelutehtävän kannalta, mitä edellyttävät sekä uudistettu PeL 10 § että perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Tietoliikennetiedustelu edellyttää 1. lakiehdotuksen 68 §:n perusteella tuomioistuimen lupaa. Lupavaatimuksessa on lisäksi esitettävä tietoliikennetiedustelussa käytettävät hakuehdot tai niiden luokat ja perustelut niille. Tiedusteluviranomaisella ei ole suoraa pääsyä viestintäverkkoon, vaan tuomioistuimen myöntämän luvan mukaisen kytkennän tekee ulkopuolinen taho.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, tietoliikennetiedustelu on lakiesityksen mukaan 1) fyysisesti rajoitettua, 2) tiedonhankinta tapahtuu tiedusteluviranomaisen ulkopuolisen tahon arvioimien hakuheitojen mukaisesti, 3) tiedonhankinta esityksen mukaan ajallisesti rajoitettua ja 4) tiedusteluviranomaiselle voidaan tallentaa kohdennetusti vain tarkoin määritelty osa tietoliikenneverkossa liikkuvasta tiedosta.

Perustuslakivaliokunta korosti (PeVM 4/2018 vp), että uudistetun perustuslain 10 §:n säännöksen soveltamisala rajautuu perustuslain 10 §:n muutosta koskevan 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.

Perustuslakivaliokunta piti perustuslain 10 §:n yhteydessä esitettyjä soveltamisalan perusteita hyväksyttävänä, ja perusteita vahvistivat perustuslakivaliokunnan mukaan valiokunta-kuulemisissa esiin tulleet sotilaalliseen toimintaan liittyvien uhkien erilaiset vaiheet ja muodot.

Hallituksen esitykseen sisältyvän sotilastiedustelulakiehdotuksen 11 §:n 2 momentin mukaan: ”Jos tiedustelumenetelmän käytön kohteena on muu kuin valtiollinen toimija, teknistä kuuntelua, telekuuntelua, tietojen hankkimista telekuuntelun sijasta, televalvontaa, viestiin kohdistuvaa jäljentämistä, viestiin kohdistuvaa lähetyksen jäljentämistä, ulkomaan tietojärjestelmätiedustelua ja tietoliikennetiedustelua saadaan käyttää tiedon hankkimiseksi 4 §:n 2 momentissa tarkoitettusta toiminnasta vain, jos toiminta vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.”

Näin ollen kansallisen turvallisuuden uhkaamisen käsite voi olla perusteena myös sotilastiedustelulle silloin, kun tiedustelu kohdistuu muuhun kuin valtiolliseen toimijaan. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavalla toiminnalla tarkoitetaan säännöksessä kansanvaltaista valtio- ja yhteiskuntajärjestystä, yhteiskunnan perustoimintoja, suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä tai kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavaa toimintaa. Edellytyksenä on se, että toiminnalla olisi jokin kytkentä Suomeen ja että se uhkaisi nimenomaan Suomen kansallista turvallisuutta, vaikka toiminta voisikin maantieteellisesti tapahtua Suomen rajo-

jen ulkopuolella. Kyse voisi olla esimerkiksi Suomen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta terrorismiin liittyvästä toiminnasta, väkivaltaisesta radikalisoitumisesta tai ulkomaisten tiedustelupalvelujen toiminnasta taikka Suomen turvallisuuden kannalta keskeisen valtion levottomuuksista. Uudistettu perustuslain 10 § liittyy tältä osin läheisesti myös hallituksen esitykseen siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (ks. HE 202/2017 vp).

Käsitellessään perustuslain 10 §:n muutosta perustuslakivaliokunta katsoi, että kansallinen turvallisuus ja vakava uhka ovat sisällöltään varsin laaja-alaisia käsitteitä (PeVM 4/2018 vp). Niiden soveltamisessa korostuu tarve ottaa huomioon ja noudattaa eurooppalaisessa oikeuskäytännössä tiedonhankintamenetelmiä määrittelevälle lainsäädännölle asetettavia perusvaatimuksia. Tällaisia vaatimuksia ovat muun muassa viranomaisten toimivaltuuksien käyttöön kohdistuva tuomioistuimen ennakollinen hyväksyminen, riippumaton valvonta, oikeusturvan toteuttaminen tuomioistuimessa ja tietosuojaan perusteiden noudattaminen. Perustuslakivaliokunta korosti erityisesti vahvoja oikeusturvatakeita sekä laaja-alaista ja tehokasta tiedusteluvaltuuksien käytön valvontaa ja riittäviä soveltamisrajoituksia myös, koska kyse on poikkeuksellisesta rajoitusperusteesta, jossa irrottauduttaisiin rikosperusteisesta toiminnasta ja joka niin ollen tulisi sovellettavaksi myös tilanteissa, joissa ei tiedonhankintavaiheessa eikä välttämättä muutoinkaan voitaisi kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikos epäilyä. Tämä on merkityksellistä siitäkin syystä, että perustuslain uusi 10 §:n 4 momentti ei vastaisuudessa koske ainoastaan tiedusteluvaltuuksia, vaan kaikkia tulevaisuudessa mahdollisesti ehdotettavia uusia luottamuksellisen viestinnän rajoitusvaltuuksia.

Säännöksen soveltamisrajoituksista perustuslakivaliokunta korosti (PeVM 4/2018 vp), että ensinnäkin tiedonhankinta kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta voidaan säännöksen perusteella osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten (nykyisin suojelupoliisi, pääesikunta ja puolustusvoimien tiedustelulaitos) tehtäväksi. Toiseksi rajoitusedellytys koskee vain tiedon hankkimista sellaisesta toiminnasta, joka luonteensa takia voi muodostua vakavaksi uhkaksi kansalliselle turvallisuudelle. Kolmanneksi lailla tulee säätää tyhjentävästi toimivaltuuksien kohdentumisesta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Neljänneksi ehdotettu sääntely ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaa tiedustelutoiminnassa. Välttämättömyys-kriteeri puolestaan tarkoittaa, että luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistunut rajoitus on sallittu vain, jos tiedonhankinta ei ole mahdollista vähemmän puuttuvin

keinoin, ja että tiedon hankkimisessa puututaan luottamuksellisen viestin salaisuuteen mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti. Valiokunta korosti muutenkin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten merkitystä uutta ehdotettua rajoitusperustetta tulkittaessa.

Valtiosääntöoikeudellisen tulkinnan lähtökohtana valiokunta tähdensi myös sitä, että perustuslaista johtuu tarve yhtäältä tulkita kansallisen turvallisuuden käsitettä suppeasti sekä toisaalta asettaa uhan vakavuusaste korkealle. Rajoitusperusteeseen vetoavalla on myös velvollisuus esittää riittävät perustelut sille, että jokin toiminta voi muodostua vakavaksi uhaksi kansalliselle turvallisuudelle. Välttämättömyysvaatimuksen täyttymiseksi ei perustuslakivaliokunnan mielestä riitä, että tiedon hankkimisen luottamuksellisista viesteistä voidaan yleisesti katsoa edistävän kansallista turvallisuutta. Sen sijaan on osoitettava, että tiedon hankkiminen kussakin yksittäistapauksessa ja siihen liittyvät yksilökohtaiset perusoikeuksien rajoitukset ovat tehokkaita ja välttämättömiä keinoja hankkia tietoja kyseisessä tilanteessa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta.

Muulla toiminnalla, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta, tarkoitetaan säännöksessä (PeL 10 §) valtiojärjestystä tai yhteiskunnan perustoimintoja uhkaavaa toimintaa, kuten terrorismiin liittyvää toimintaa tai väkivaltaiseen radikalisoitumista taikka ulkomaisten tiedustelupalvelujen toimintaa. Säännöksessä tarkoitettu toiminta voisi olla sellaista, joka konkretisoituessaan olisi rikos, mutta johon ei vielä voida kohdistaa konkreetista ja yksilöityä rikosepäilyä. Samoin kyse voi olla toiminnasta, joka ei ole Suomen lain mukaan rikos, kuten Suomen turvallisuuden kannalta keskeisen valtion levottomuudet ja laajamittaisen Suomeen kohdistuvan maahantulon ohjaaminen.

Ilmaisu kansallinen turvallisuus tarkoittaa sitä, ettei säännöksessä tarkoitettu uhkaava toiminta kohdistuisi ensisijaisesti kehenkään yksilönä, vaan yleisemmin valtioon tai yhteiskuntaan. Kuitenkin esimerkiksi yksityishenkilöihin kohdistuvat väkivallanteot voisivat olla säännöksessä tarkoitettua toimintaa, jos ne laajuudeltaan tai merkitykseltään olisivat kansallisen turvallisuuden kannalta merkittäviä ja voisivat siten muodostaa vakavan uhan sille. Lisäksi esimerkiksi kansainväliseen kriisinhallinta- tai avunantotehtäviin osallistuviin henkilöihin kohdistuva uhkaava toiminta voisi olla säännöksessä tarkoitettua. Tällaisiin tehtäviin osallistuminen on osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttamista.

Ilmaisu kansallinen turvallisuus sisältää myös sen, ettei tietoa uhkaavasta toiminnasta voi hankkia mikä tahansa turvallisuuteen liittyviä tehtäviä hoitava viranomainen, vaan tiedonhankinta kuuluu vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtiville viranomaisille. Säännöksessä on kyse ennen muuta tiedonhankinnasta maan ylimmälle johdolle tilannekuvan muodostamiseksi ja ratkaisujen tekemiseksi.

Kuuluakseen säännöksen soveltamisalan piiriin toiminnan tulee vakavasti uhata kansallista turvallisuutta. Vakavuusedellytys nostaa säännöksen soveltamiskynnystä. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta on perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVM 4/2018 vp) käsitteenä erillinen perustuslain 23 §:ssä tarkoitetuista kansakuntaa uhkaavista poikkeusoloista (ks. HE 60/2010 vp).

Perustuslain 10 §:n 4 momentissa käytettäväksi ehdotettu ilmaisu ”uhkaa” laajentaa säännöksen soveltamisalaa tilanteisiin, joissa kansallinen turvallisuus ei välittömästi ole vaarantumassa. Näin ollen säännöksessä tarkoitettu tiedonhankinta voisi koskea myös toimintaa, joka jatkuessaan saattaisi vaarantaa kansallista turvallisuutta. Tiedon hankintaa ei ole rajoitettu ajallisesti, sillä kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa toimintaa on usein tarpeen seurata pitkäjänteisesti ja systemaattisesti.

Perustuslakivaliokunta painotti (PeVM 4/2018 vp), että perustuslain 10 §:n 4 momentin rajoissa säädettävien valtuuksien, esimerkiksi siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa hallituksen esityksissä tiedusteluviranomaisille ehdotettavien toimivaltuuksien, on oltava sopusoinnussa myös Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen, ja EU-oikeuden kanssa. Valiokunta on aikaisemmin korostanut myös, että perustuslaissa turvattu perusoikeussuojan taso voi olla korkeampi kuin suojan vähimmäistason asettavista ihmisoikeusvelvoitteista johtuu (PeVL 59/2017 vp, PeVL 43/2016 vp, PeVL 24/2016 vp, PeVL 59/2014 vp). Perustuslakivaliokunta korosti siten tarvetta seurata Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen käytäntöä tiedustelutoiminnan alalla. Tämän oikeuskäytännön mukaisesti on arvioitava ehdotettuja uusia poikkeusperusteita kansallista lainsäädäntöä valmisteltaessa ja säädettäessä samoin kuin sovellettaessa sitä viranomaisissa ja tuomioistuimissa.

Hallituksen esityksen perusteluissa on nähdäkseni huolellisesti ja kattavasti perehdytty sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen että Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön sekä otettu se hyvin huomioon lain valmistelussa. Tämä ei poista tarvetta seurata tuomioistuinkäytäntöä ja mahdollisia muutoksia myös jatkossa lakien soveltamisvaiheessa.

Ehdotus täyttää nähdäkseni myös perustuslakivaliokunnan perustuslain 10 §:n muutoksen käsittelyn yhteydessä asettamat edellytykset lakiehdotuksen hyväksymisestä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Lakiesitykseen sisältyy runsaasti yksityiskohtaisia säännöksiä tiedustelumenetelmistä (4 luku). Ehdotetut säännökset lienee otettu jokseenkin sellaisenaan pakkokeino- ja poliisilaista. Nämä säännökset ovat olleet perustuslakivaliokunnan arvioitavina. Ei siis ole perusteltua epäillä näitä koskevien säännösten perustuslainmukaisuutta sinänsä. Sen sijaan on syytä huomata perustuslakivaliokunnan lausumat näiden sinänsä perustuslainmukaisiksi katsottujen menetelmien käytön laajentamisesta. *Perustuslakivaliokunta on aikaisemmissa lausunnoissaan katsonut, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta* (ks. PeVL 67/2016 vp, PeVL 10/2016 vp, s. 3, PeVL 49/2014 vp, s. 2, PeVL 37/2002 vp, s. 1-2 ja PeVL 2/1996 vp, s. 3).

Lisäksi on syytä huomata, että perustuslakivaliokunta on vuonna 2010 antamissaan lausunnoissa pakkokeinolaista ja poliisilain muutoksesta esittänyt harkittavaksi, että tuolloisiin lakiehdotuksiin sisällytetyistä peitetoinnasta ja valeostosta päättäminen siirrettäisiin tuomioistuimen päätettäväksi (PeVL 66 ja 67/2010 vp). Esillä olevan hallituksen esityksen mukaan päätös kuuluisi pääesikunnan tiedustelupäällikölle ja eräin edellytyksin tehtävään määrätyle tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtyneelle sotilaslakimiehelle tai muulle virkamiehelle (ehdotuksen 43 ja 46 §).

Yleisellä tasolla voi kysyä, ovatko kaikki pakkokeino- ja poliisilaista tähän lakiehdotukseen kopioidut kaikki salaiset tiedonhankintakeinot välttämättömiä sotilastiedustelun tarpeisiin siitä huolimatta, että niiden käyttö on ehdotetun 11 §:n mukaan rajattu

tapauksiin, joissa sillä voidaan olettaa saatavan tiedustelutehtävän kannalta tärkeää tietoa. Voisi olla perusteltua, että salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö tiedustelutoiminnassa olisi keskitetty suojelupoliisille. Sotilastiedustelu voisi virka-apumenettelyn kautta saada tarvitsemansa tiedot myös tällä tavoin.

Lisäksi on syytä systemaattisesti varmistaa, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa 66/2010 vp sanottu on otettu huomioon:

”Säännösehdotusta on muutettava siten, että ylimääräisen tiedon käyttämisestä päättää tuomioistuin silloin, kun kyseinen ylimääräinen tieto on saatu pakkokeinolla, jonka käyttämisestä päättää tuomioistuin. Lisäksi ylimääräistä tietoa saadaan käyttää vain niiden rikosten tutkintaan, joiden tutkintaan kyseisen pakkokeinon käytöstä olisi voitu päättää. Tämä on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.”

Uudistetun perustuslain 10 §:n ja kansainvälisten sopimusten kannalta keskeinen sääntely sisältyy lakiehdotuksen 4 lukuun ”Tiedonhankinta tietoliikenteestä”. Kun ns. massavalvonta ei voi mm. ihmisoikeustuomioistuimen tulkintaratkaisujen mukaan tulla kysymykseen, tietoliikennetiedustelun perustuslainmukaisuuden ja kansainvälisten ihmisoikeussäännösten salliman tiedonhankinnan kannalta tärkeä on ehdotettu 67 § ja erityisesti 68 §. Nämä ehdotetut säännökset sisältävät ja niiden tulee sisältää selvästi määriteltynä se, että tietoliikennetiedustelussa tiedustelu tulee olla kohdennettua ja sen tulee perustua muulla tavoin hankittuun ennakkotietoon siitä, mihin rajattu tiedustelu tulee ja voidaan kohdistaa. Nähdäkseni tämä on otettu ehdotuksessa asianmukaisesti huomioon.

Lakiehdotuksen kriittisiin kysymyksiin liittyy myös *asianomaisen oikeus saada tieto häneen kohdistuneesta tiedustelutoimenpiteestä*. EIT:n ratkaisukäytännössä on tiedusteluviranomaiselle asetettu velvollisuus ilmoittaa tiedustelumenetelmän käytöstä (muun muassa Zakharov v. Venäjä, Klass ym. v. Saksa, Weber ja Saravia v. Saksa). Ilmoittamatta jättäminen on katsottu mahdolliseksi erityisissä tapauksissa tuomioistuimen päätöksellä (ks. Klass ym. v. Saksa, Weber ja Saravia v. Saksa).

Lakiehdotuksen 86 § tarkoitus säätää ilmoittamisvelvollisuudesta. Pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan telekuuntelusta, tietojen hankkimisesta telekuuntelun sijasta,

televalvonnasta ja teknisen tarkkailun käytöstä sekä viestiin kohdistuvasta jäljentämisestä tai viestiin kohdistuvasta lähetyksen jäljentämisestä olisi viipymättä ilmoitettava tiedonhankinnan kohteena olleelle henkilölle kirjallisesti sen jälkeen, kun tiedustelumenetelmän käytön tarkoitus on saavutettu.

Pykälän myöhemmissä momenteissa on yksityiskohtaiset säännökset tiedon antamisesta tai sen ilmoittamatta jättämisestä. Tärkeä on myös sääntely, joka sallii eräissä tapauksissa tiedon antamisen lykkäämisen. Pykälän 6 momentin mukaan tuomioistuin voisi pääesikunnan tiedustelupäällikön taikka tehtävään määrätyn tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtyneen sotilaslakimiehen tai muun virkamiehen vaatimuksesta päättää, että 1 tai 2 momentissa tarkoitettua ilmoitusta kohteelle saadaan lykätä enintään kaksi vuotta kerrallaan, jos se on perusteltua käynnissä olevan tiedustelumenetelmän käytön turvaamiseksi, Suomen sotilaallisen maanpuolustuksen turvaamiseksi tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi. Ilmoitus saataisiin tuomioistuimen päätöksellä jättää kokonaan tekemättä, jos se on välttämätöntä sotilaallisen maanpuolustuksen turvaamiseksi tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi.

Ilmoituksen lykkäämisestä tai kokonaan tekemättä jättämisestä päättäisi lakiesityksen mukaan tuomioistuin, vaikka kysymys olisi sellaisesta tiedustelumenetelmästä, josta on päättänyt tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtynyt sotilaslakimies tai muu virkamies. Ehdotuksen mukaisesti ilmoitusta voitaisiin lykätä enintään kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Uuden lykkäyksen myöntäminen tulisi olla poikkeuksellista. Toistuvan ilmoittamisen lykkäämisen sijaan tulisi hakea kokonaan ilmoittamatta jättämistä, jos edellytykset ovat olemassa, koska esimerkiksi kymmenen vuoden kuluttua tehtävällä ilmoituksella ei käytännössä ole merkitystä kohteelle. Lykkäämistä ja uudelleen lykkäämistä tulisi hakea ennen määräajan päättymistä.

Lykkäämisen mahdollistavana perusteena olisi ehdotuksen mukaan ensinnäkin käynnissä olevan tiedustelumenetelmän käytön turvaaminen. Tiedonhankinta voisi liittyvä mihin tahansa vireillä olevaan tiedusteluoperaatioon, myös siviilitiedusteluoperaatioon.

Lykkääminen olisi mahdollista myös maanpuolustuksen kannalta tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Tämä tarkoittaisi sitä, että käsillä olisi oltava maanpuolustukseen, valtioon tai yhteiskuntaan kohdistuva uhka. Kuitenkin esimerkiksi yksityishenkilöihin kohdistuvat väkivallanteot voisivat kuulua maanpuolustuksen tai kansallisen turvallisuuden piiriin, jos ne laajuudeltaan tai merkitykseltään olisivat maanpuolustuksen tai kansallisen turvallisuuden kannalta merkittäviä ja voisivat siten muodostaa vakavan uhan sille.

Lisäksi lykkääminen olisi mahdollista hengen tai terveyden suojaamiseksi. Lykkäämisen kynnyksenä olisi, että se on *perusteltua*. Kynnys lykkäämiselle ei siis olisi kovin korkea. Ilmoitus saataisiin jättää tuomioistuimen päätöksellä kokonaan tekemättä vain silloin, jos se on välttämätöntä maanpuolustuksen turvaamiseksi tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi taikka hangen tai terveyden suojaamiseksi. Tältä osin kynnys olisi siten huomattavan korkea.

Kokonaisuutena arvioiden lakiehdotuksen sääntely tiedustelutoiminnan ilmoittamisesta asianomaiselle on täsmällistä ja poikkeukset ilmoittamiseen sekä ilmoituksen lykkäämistä koskeva sääntely on perusteltua. Yksilön oikeudet tulevat mielestäni riittävän hyvin turvatuiksi ehdotetulla sääntelyllä.

Erityisen olennaista on tällaisessa toimintaympäristössä huolehtia riittävästä oikeus- turva- ja valvontajärjestelyistä. Kysymys tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmästä (laillisuusvalvonta ja parlamentaarinen valvonta) muodostuu näin hyvin tärkeäksi myös ehdotettujen siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksien kannalta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä (PeVM 4/2018 vp) onkin välttämätöntä, että *tiedustelutoimintaan liittyy tehokas ja kattava valvontajärjestelmä*. Valvontajärjestelmän oikeasuhtaisuus tiedustelutoimintaan tulee esille ja arvioitavaksi erikseen tiedustelutoiminnan valvontaa koskevien esitysten yhteydessä. Valiokunta totesi arvioivansa valvontaa koskevien järjestelyiden riittävyyttä yksityiskohtaisesti myöhemmin käsitellessään niitä koskevia esityksiä (HE 199/2017 vp ja PNE 1/2018 vp). Näin ollen tiedustelutoiminnan valvontaa koskevien lakiehdotusten käsittely on perusteltua kytkeä nyt esillä olevaan lakiehdotukseen.

