

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys HE 203/2017 vp eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Valiokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Hallituksen esitys ja valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kokonaan uuden tyyppisten tiedusteluvaltuuksien säätämistä Puolustusvoimille. Ehdotetut valtuudet merkitsevät hyvin syvälleikävää puuttumista perustuslain 10 §:ssä ja muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa sekä YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 17 artiklassa turvattuun yksityiselämän suojaan sekä varsinkin yksityiselämän suojaan sisältyvään henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Samoin merkitystä asiassa on EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa turvatuilla oikeuksilla yksityiselämän suojaan ja henkilötietojen suojaan. Koska kysymys on syvälle käyvästä ja pääosin asianosaiselta salassa tapahtuvasta puuttumisesta perusoikeuksiin, sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on huolehdittava myös siitä, että asianosaisilla on oikeus EIS 13 artiklassa tarkoitettuihin tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin samoin kuin että menettelyssä noudatetaan perustuslain 21 §:ssä ja vastaavissa ihmisoikeussopimusten määräyksissä tarkoitettuja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteita.

Näitä perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräyksiä on luonnollisesti noudatettava aiemman tulkintakäytännön valossa. Hallituksen esityksessä onkin varsin laajasti selvitetty muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU:n tuomioistuimen aiempaa tulkintakäytäntöä, joskaan aivan tuoreinta oikeuskäytäntöä ei ole ollut mahdollista ottaa huomioon. Tältä osin voidaan viitata erityisesti jaostoratkaisuihin Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, 13.8.2018) ja Centrum för Rättvisa Sweden v. Ruotsi, 19.6.2018. Ruotsia koskevassa tapauksessa EIT hyväksyi Ruotsin rajat ylittävään viestiliikenteeseen kohdistuvan, kuuden kuukauden keston ajalliseen rajoitetun ja pääsääntöisesti tuomioistuimen lupaan perustuvat puuttumiset 8 artiklassa turvattuun yksityiselämän suojaan. Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskevassa tapauksessa EIT puolestaan totesi 8 artiklan loukkauksen kun laajamittaisen pääsyn luottamuksellisiin viesteihin (bulk interception) mahdollistanut lainsäädäntö ei sisältänyt riittäviä säännöksiä tiedustelutoimivaltuuksien käytön valvonnasta. Samoin se katsoi, ettei Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntö sisältänyt riittäviä oikeussuojakeinoja muun tiedusteluun liittyvän tiedon käsittelylle. Kumpikaan ratkaisusta ei ole vielä lopullinen ja on varsin vaikeata tässä vaiheessa arvioida niiden vaikutuksia suh-

teessa sotilastiedustelulaissa ehdotettuun tiedustelutoimivaltuuksien kokonaisuuteen. Käsitkseni mukaan perustuslakivaliokunnan tulisikin pyytää valtioneuvostolta selvitystä siitä, millaisia vaikutuksia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mainitulla viimeaikaisella oikeuskäytännöllä on sotilastiedustelulakiesityksen (ja siviilitiedustelua koskevan esityksen) valtiosääntöoikeudelliseen hyväksyttävyyteen. Tällainen selvitys olisi perusteltua senkin vuoksi, että molemmat esitykset muodostavat varsin laajan kokonaisuuden ja valtioneuvostolla on senkin vuoksi parhaat edellytyksen selvittää ihmisoikeustuomioistuimen tuoreiden ratkaisujen vaikutuksia tuon kokonaisuuden kannalta.

Valtiosääntöoikeudellisesti keskeistä asiassa tietenkin on, että perustuslakia on vastikään muutettu tavalla, jonka tarkoituksena on osaltaan mahdollistaa sotilastiedustelusta säätämisen. Asiaa koskeva perustuslain 10 §:n uusi 4 momentin säännös kuuluu seuraavasti:

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. (5.10.2018/817)

Tätä perustuslainsäännöstä on syytä tulkita ottaen erityisesti huomioon perustuslakivaliokunnan tuoreessa mietinnössä PeVM 4/2018 vp esitetyt näkökohdat. Samalla on kuitenkin selvää, että tulkinnan yleisissä lähtökohdissa ja esimerkiksi rajoitusedellytysten tulkinnassa on syytä turvautua myös perustuslakivaliokunnan aiempaan tulkintakäytäntöön ja että perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset tulevat täysimääräisesti sovellettavaksi myös perustuslain 10 §:n 4 momenttia sovellettaessa.

Keskeistä sotilaallista tiedustelua koskevan rajoitusperusteen tulkinnassa on ensinnäkin, että uudessa 4 momentin mukaisessa luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoitusperusteessa on irtauduttu rajoituksen perustumisesta rikokseen tai rikosepäilyyn. Sen sijaan rajoitusta voidaan pitää sallittuna, jos se on välttämätön tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta. Säännöksessä mainitusta välttämättömyysvaatimuksesta seuraa perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaan, että luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttumisen tulee olla mahdollisimman kohdennettua ja rajattua. Tämä tarkoittaa valiokunnan mukaan muun ohella sitä, että tavallisen lain tasoisessa sääntelyssä on huolehdittava tiedonhankintatoimivaltuuksien yksilöimisestä. Samassa yhteydessä valiokunta viittaa myös siihen hallituksen esityksestäkin ilmenevään näkökohtaan, ettei perustuslain säännöksellä ole tarkoitus mahdollistaa ”yleisestä, kohdentamattomasta ja kaiken kattavasta tietoliikenteen seurannasta säätämistä”. Muilta osin perustuslakivaliokunta käsittelee sotilaallista toimintaa koskevaa rajoitusperustetta varsin niukasti. Valiokunta päinvastoin vaikuttaa hyväksyvän sen perustuslakimuutosta koskeneesta hallituksen esityksestäkin välittyvän kannan, ettei sotilaallista toimintaa määrittellä kovinkaan tarkasti samoin kuin senkin, ettei rajoitusperusteen soveltaminen edellytä vastaavaa vakavaa uhkaa, jota edellytetään kansalliseen turvallisuuteen liittyvältä saman momentin rajoitusperusteelta. Toisaalta valiokunta edellyttää selvästi, että tiedonhankinnalle asetetaan tarkat rajat. Valiokunnan mukaan:

- Siltä osin kuin sotilastiedustelua ei voida kohdistaa niin täsmällisesti, ettei sen piiriin mahdollisesti sisältyisi tiedon hankintaa myös yksityistä ja tiedustelutehtäviin liittymättömistä henkilöistä, tällaiset sotilastiedustelutoimivaltuudet tulee tavallisissa laeissa rajata mahdollisimman vähäiseksi.

- Säännöksen soveltamisala rajautuu hallituksen esityksen perusteissa kuvatuilla tavoin tiedon hankkimiseen vain Suomeen kohdistuvasta sotilaallisesta toiminnasta taikka Suomen turvallisuusympäristön kannalta merkityksellisestä sotilaallisesta toiminnasta.
- Sotilastiedustelua koskevaa rajoitusperustetta tulee muutenkin tulkita suppeasti.

Lisäksi valiokunta täsmentää siviilitiedusteluun liittyvää kansallista turvallisuutta koskevaa rajoitusperustetta koskevassa tarkastelussaan välttämättömyysvaatimuksen tarkempaa sisältöä. Koska kyseinen vaatimus koskee sekä tiedonhankintaa sotilaallisesta toiminnasta että kansalliseen turvallisuuteen liittyvää tiedustelua, on valiokunnan tässä kohtaa esittämien lausumien syytä katsoa soveltuvan sellaisenaan sotilastiedusteluun. Valiokunnan mukaan

- Rajoitusperusteen soveltamiseen liittyvä välttämättömyys-kriteeri tarkoittaa, että luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistunut rajoitus on sallittu vain, jos tiedonhankinta ei ole mahdollista vähemmän puuttuvien keinoin, ja että tiedon hankkimisessa puututaan luottamuksellisen viestin salaisuuteen mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti.
- Välttämättömyysvaatimuksen täyttymiseksi ei perustuslakivaliokunnan mielestä riitä, että tiedon hankkimisen luottamuksellisista viesteistä voidaan yleisesti katsoa edistävän [rajoituksen päämäärää]. 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/sotilaallisesta toiminnasta.

Lopuksi valiokunta korosti perustuslain 10 §:n muuttamiseen johtaneessa mietinnössä myös tarvetta seurata Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen käytäntöä tiedustelutoiminnan alalla. Perustuslain 10 §:n 4 momenttiin nojautuvien tiedusteluvaltuuksien on toisin sanoen oltava sopusoinnussa myös Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen, ja EU-oikeuden kanssa. Perustuslaissa turvattu perusoikeussuojan taso voi tällöin olla korkeampi kuin suojan vähimmäistason asettavista ihmisoikeusvelvoitteista johtuu (PeVL 59/2017 vp, PeVL 43/2016 vp, PeVL 24/2016 vp, PeVL 59/2014 vp), mutta perustuslakikaan ja siihen liittyvä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite eivät salli tämän kansainvälisoikeudellisen tason alittamista.

Tarkastelen seuraavassa hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia erityisesti näiden lähtökohtien valossa. Kiinnitän tarpeen mukaan huomiota myös muihin valtiosääntöoikeudellisiin kysymyksiin.

Sotilastiedustelun kohteet (1. lakiehdotuksen 4 §)

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 4 § sisältää luettelon sotilastiedustelun kohteista. 4 §:n 1 momentissa on lueteltu tarkemmin eräitä toiminnan muotoja, joista saadaan hankkia tietoja sotilastiedustelunmenetelmillä, jos toiminta on sotilaallista. Tällöin toiminnalta ei edellytetä konkreettisen uhan aiheuttamista. Lisäksi kuitenkin saman pykälän 2 momentin perusteella tietoja saadaan hankkia tietoa myös muusta ”vieraan valtion toiminnasta tai muusta sellaisesta toiminnasta, joka voi vaarantaa Suomen maanpuolustusta tai vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja”.

Hallituksen esityksen mukaan sotilastiedustelun tiedonhankinnan kohteet olisi pykälässä lueteltu tyhjentävästi. Kohdat eivät kuitenkaan ole välttämättä ole toisiaan poissulkevia vaan ne voisivat olla myös limittäisiä ja tulla kyseeseen yhtä aikaa. Säännös on lain soveltamisalan kannalta hyvin keskeinen myös sen vuoksi, että kuten esityksessä todetaan, 9 §:ssä määriteltävän tiedustelutehtävän olisi aina perustuttava pykälässä lueteltuihin kohteisiin. Tiedustelutehtävä voisi perustua yhteen pykälässä mainittuun kohtaan tai se voisi sisältää useampia pykälässä mainituista kohdista. Hallituksen esityksen perusteella voidaan myös päätellä, että tiedustelutehtävän kohdetta koskevalla sääntelyllä on myös huomattava merkitys tiedusteluvaltuuksien konkreetin käyttöalan kannalta: päätöksentekijän harkittavaksi nimittäin esityksen mukaan jää, onko tietyn tiedustelumenetelmän käyttäminen tietyissä tilanteissa perusteltua ja missä laajuudessa.

Vaikka sotilastiedustelun kohteita koskeva säännös ei yksinään vielä määrittelekään viranomaisen toimivaltuuksien kaikkia ehtoja, voidaan ehdotettua säännöstä pitää perustuslain ja varsinkin sen 2 §:n 3 momentissa mainitun oikeusvaltioperiaatteen näkökulmasta ongelmallisen avoimena. Tätä ongelmallisuutta nähdäkseni lisää ehdotettu 11 §:n säännös tiedustelumenetelmien käytön yleisistä edellytyksistä, jonka perusteella sotilastiedustelulaissa tarkoitettuja tiedustelumenetelmiä saadaan käyttää, jos menetelmällä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoa tiedustelutehtävän suorittamiseksi. Tiedustelumenetelmää voidaan siis käyttää, jos menetelmällä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoa mistä tahansa toiminnasta, joka voidaan katsoa vaarantavan yhteiskunnan elintärkeitä etuja. Nähdäkseni sääntely ei tässä muodossa rajaa riittävästi sotilastiedustelun alaa perustuslain 10 §:n edellyttämällä tavalla tiedon hankkimiseen sotilaallisesta toiminnasta tai sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Ongelmaa ei nähdäkseni myöskään kokonaan poista 11 §:n säännös siitä, että silloin kun tiedustelumenetelmän käytön kohteena on muu kuin valtiollinen toimija, luottamukselliseen viestintään puuttuvia tiedustelumenetelmiä saadaan käyttää tiedon hankkimiseksi 4 §:n 2 momentissa tarkoitettusta toiminnasta vain, jos toiminta vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Säännöksellä on epäilemättä pyritty varmistamaan, että rajoitus täyttää 10 §:n 4 momentissa säädetyt edellytykset silloinkin, kun kysymys ei ole sotilaallisesta toiminnasta. Ongelmaksi kuitenkin nähdäkseni muodostuu se sotilastiedusteluun yleisemminkin liittyvä näkökohta, ettei valtiollisen toimijan ja yksityisen toimijan välillä ole aina tehtävissä riittävän selvää eroa. Hallituksen esityksen perusteluissa viitataan tältä osin viranomaisverkossa tapahtuvaan viestintään esimerkkinä valtiollisen toimijan harjoittamasta viestinnästä. Nähdäkseni on kuitenkin oletettavaa, että valtiolliset toimijat voivat toiminnassaan harjoittaa viestintää myös yleisissä viestintäverkoissa ja että sotilaallista toimintaa koskevaa tiedustelua on perusteltua toisinaan kohdistaa myös tällaiseen viestintään. Tällaisessa tiedustelussa voidaan käsitykseni toisinaan kohdistaa tiedustelua myös ei-valtiollisiin toimijoihin. Epäselväksi kuitenkin jää, sovelletaanko tällaiseen valtiollista toimijaa kohteenaan pitävään, mutta tosiasiallisesti myös yksityisiin tahoihin kohdistuvaa tiedustelua 4 §:n 1 momenttia vai 2 momenttia.

Sotilastiedustelua koskevat periaatteet (1 lakiehdotuksen 5-8 §:t)

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 5-8 §:ssä on täsmennetty eräitä yleisiä tiedustelutoimivaltuuksien käyttämisessä noudatettavia periaatteita (suhteellisuusperiaate, vähimmän haitan periaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate ja syrjinnän kielto). Vaikka tällaiset periaatteet sitovat viranomaisten toimivaltuuksien käyttöä sinänsä jo muutenkin, on niiden kirjaaminen etenkin tällaiseen merkittäviin perusoikeuksien rajoitusvaltuuksiin sisältävään lakiin perusteltua. Ottaen huomioon ei-rikosperustaiseen tiedustelutoimintaan liittyvät profiloinnin riskit, nimenomaisen syrjintäkiellon ottamista lakiin voidaan pitää tässä yhteydessä erityisen perusteltuna.

Tällaisista yleisistä periaatteista säädettäessä on kuitenkin samalla varmistettava, että ne on kirjoitettu riittävän täsmälliseksi ja soveltamiskelpoisiksi niin että ne tosiasiallisestikin toimivat tarkoituksensa mukaisesti toimivallan rajoituksina eivätkä esimerkiksi näyttäyty vain toimivaltuuksien käytön yleisenä oikeutuksena. Tässä mielessä ja ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan PL 10 §:n muuttamista koskeva mietintö olisi nähdäkseni perusteltua täsmentää nyt 6 §:ään ehdotettua vähimmän haitan periaatetta siten, että se vastaisi tarkemmin perustuslakivaliokunnan luonnehdintoja välttämättömyyskriteerin merkityksestä. Minimissään säännökseen tulisi lisätä vaatimus siitä, että ”tiedon hankkimisessa puututaan luottamuksellisen viestin salaisuuteen mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti”. (ks. myös PeVM 4/2018 vp). Tämä vastaisi myös sitä perustuslain 10 §:n esitöistäkin ilmenevää lähtökohtaa, ettei perustuslain voida jatkossakaan katsoa sallivan ”yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaa tiedustelutoiminnassa”.

Yhteistyö muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa (1.lakiehdotuksen 17 §)

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 17 §:n 2 momentin mukaan sotilastiedusteluviranomainen voisi tehtävänsä toteuttamiseksi toimia yhteistyössä yhteisöjen kanssa sekä luovuttaa muille viranomaisille ja yhteisöille salassapitosäännösten estämättä sellaisia tietoja, jos tietojen luovuttaminen olisi välttämätöntä maanpuolustuksen kannalta tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Säännöksessä on sinänsä kysymys salassapitosäännöksiin kytkeytyvästä erittelemättömästä tietojen luovuttamistoimivaltuudesta, joka on kytketty maanpuolustukseen tai kansalliseen turvallisuuteen liittyvään välttämättömyysvaatimukseen. Tämä sellaisenaan ei nähdäkseni muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi siltä osin kuin kysymys on välttämättömyyskriteeriin perustuvasta tietojen luovuttamisesta viranomaisten välillä (ks. mm. PeVL 17/2016 vp ja siinä mainitut). Sitä vastoin ehdotus on nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen siltä osin kuin kysymys on sotilastiedusteluviranomaisten toimivallasta luovuttaa tällaisia tietoja ”yhteisöille”. Sen paremmin lakiehdotuksessa kuin hallituksen esityksen perusteluissakaan ei täsmennetä juuri lainkaan, mitä puheena olevassa lainkohdassa tarkoitetuilla yhteisöillä tarkoitetaan. Perusteluissa viitataan esimerkinomaisesti yritysten turvallisuuteen ja yritysvakoiluun, jollin merkitystä on hallituksen esityksen mukaan sillä, osallistuuko yritys ”esimerkiksi yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen tuottamiseen”. Ottaen huomioon, että luovutettavia tietoja ei ole mitenkään rajattu, niihin saattaa hyvinkin sisältyä hyvin arkaluonteisia yksityiselämän ydinalueelle kuuluvia luottamuksellisia tietoja, joita siis voitaisiin luovuttaa myös yksityisillä ennakolta määrittelemättömille tahoille. Käsitykseni mukaan esitys on tältä osin aivan liian avoin ja sitä tulee yhteisöjen osalta olennaisesti täsmentää.

Kansainvälinen yhteistyö (1.lakiehdotuksen 19 §)

Ehdotetun 19 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella sotilastiedusteluviranomainen voisi Suomen kansallisten etujen mukaisesti tehtäviinsä liittyen tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi vaihtaa hankkimiaan tietoja ulkomaisten tiedustelupalveluiden ja turvallisuusviranomaisten kanssa. Saman pykälän 5 momenttiin sisältyy viittaussäännös, jonka mukaan pykälässä tarkoitettussa tietojen luovuttamisessa ja vastaanottamisessa noudatetaan lisäksi, mitä siitä erikseen Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa määrätään tai kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetussa laissa (588/2004) säädetään. Esityksen perusteluiden mukaan kansainvälisillä velvoitteilla tarkoitettaisiin lähinnä kansainvälisiä tietoturvalisuus sopimuksia, joita Suomi on jo solminut useiden merkittävien yhteistyötahojen kanssa. Nähdäkseni säännöstä ei voi tulkita perusteluissa mainitulla tavalla rajoittavasti vaan tietojen luovuttamisessa ja vastaanottamisessa on otettava huomioon myös Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräykset esimerkiksi siten, ettei tietoja luovuteta

tai vastaanoteta yhteistyössä sellaisten valtioiden kanssa, joiden voidaan katsoa syyllistyvän järjestelmällisiin ihmisoikeusloukkauksiin tai joissa tiedonhankintakeinot eivät noudata kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa vahvistettuja standardeja. Nähdäkseni tämä vaatimus on niin olennainen, että se olisi syytä todeta säädösperustaisesti eikä siis jättää vain perustelujen varaan tai yleisluontoiseksi kansainvälisiä velvoitteita koskevaksi toteamukseksi kuten nyt esitetään.

Tiedustelumenetelmiä koskeva sääntely (4 luku)

Tiedustelumenetelmiä koskeva 4 luvun sääntely vastaa nähdäkseni tietoliikennetiedustelua ja radiosignaalityedustelua lukuunottamatta suurelta osin voimassaolevaa ja poliisi- ja pakkokeinolaissa olevaa salaisia tiedonhankintamenetelmiä koskevaa sääntelyä eikä minulla niiltä osin ole huomautettavaa. Myöskään 65 ja 66 §:ssä tarkoitettu valtiollista toimijaa koskeva tiedustelu ei muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi, koska tällainen tiedustelu ei puutu perusoikeuksina suojattuihin oikeuksiin.

Valtiosääntöoikeudellisesti erityisen merkityksellisenä on kuitenkin syytä pitää ehdotettua 67 §:n ja 68 §:n muodostamaa kokonaisuutta, jossa säädetään muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvasta tiedustelusta. Ehdotetun 67 §:n 1 momentin mukaan Puolustusvoimien tiedustelulaitos voi Suomen rajan ylittävästä viestintäverkon tietoliikenteestä automaattisen tietojenkäsittelyn avulla hankkia tietoa tiedustelutehtävän kannalta olennaisen muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteestä, jos muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvan tiedustelun voidaan olettaa olevan välttämätöntä tiedon saamiseksi tiedustelutehtävän kannalta. Saman pykälän 3 momentista voi päätellä, ettei tiedustelua saa kohdentaa viestin sisällön perusteella ellei sisältö liity haittaohjelmaan. Tietoliikenteestä hankittua tietoa voidaan käsitellä 4 momentin perusteella automaattisesti ja manuaalisesti.

Muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvasta tiedustelusta päättämistä koskevan 68 §:n perusteella tällainen tiedustelu edellyttää pääsääntöisesti tuomioistuimen etukäteistä lupaa. Tuomioistuin päättää 68.1 §:n mukaan muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvasta tiedustelusta pääesikunnan tiedustelupäällikön vaatimuksesta. Jos asia ei siedä viivytystä, pääesikunnan tiedustelupäällikkö saa päättää muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvasta tiedustelusta siihen asti, kunnes tuomioistuin on ratkaissut luvan myöntämistä koskevan vaatimuksen. Tällainen asia on saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi viimeistään 24 tunnin kuluessa. 68 §:n 2 momentin mukaan lupa voidaan antaa enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Lisäksi 3 momentissa säädetään vaatimuksessa ja tuomioisten päätöksessä ilmoitettavista asioista.

Minulla ei ole ehdotukseen muutoin huomautettavaa, mutta kiinnitän valiokunnan huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta nimenomaisesti edellytti PL 10 §:n muuttamista koskevassa mietinnössään PeVM 4/1998 vp, että tiedusteluvaltuuksia käytettäessä 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. Ehdotetussa 68 §:ssä ei kuitenkaan edellytetä tällaisten perusteiden ilmoittamista tuomioistuimelle osoitettavassa hakemuksessa eikä niitä niin ollen edellytetä myöskään tuomioistuimen päätökseltä. Pidän perustuslakivaliokunnan edellä viitattu lausuma huomioon ottaen välttämätöntä, että sotilastiedustelulakiehdotuksen 68 §:n 3 momenttiin lisätään yhdeksi kohdaksi vaatimus sellaisten perusteiden esittämisestä, joiden perusteella tiedon hankkiminen hakemuksessa tarkoitettussa

yksittäistapauksessa ja siihen liittyvät yksilökohtaiset perusoikeuksien rajoitukset ovat tehokkaita ja välttämättömiä keinoja hankkia tietoja kyseisessä tilanteessa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta.

Tiedustelutietojen hävittäminen

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 7 luku sisältää säännöksiä tiedustelumenetelmällä saadun tiedon hävittämisestä. Tällainen tieto on pääsääntöisesti hävitettävä viipymättä sen jälkeen, kun on käynyt ilmi, ettei tietoa tarvita tai tietoa ei saa käyttää sotilastiedustelun tehtävien hoitamiseksi taikka tietoa ei tarvita maanpuolustuksen kannalta tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Ehdotettuun sääntelyyn ei kuitenkaan sisälly mitään ehdottomia määräaikoja tiedustelutietojen säilyttämiselle. Havaitakseni laissa ei myöskään ole säännöksiä siitä, että tallennettujen tietojen käsittelyn perustetta ja tarvetta arvioitaisiin säännönmukaisesti esimerkiksi viiden vuoden välein. Periaatteessa hallituksen esitys mahdollistaa henkilötietojen säilyttämisen pysyvästi. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut muun muassa, että henkilötietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita (PeVL 54/2010 vp, s. 2–3, PeVL 3/2009 vp, s. 3, PeVL 51/2002 vp, s. 3.). Nähdäkseni lakiin tulisi sisällyttää joko tietojen enimmäissäilytysaikaa koskeva säännös tai säännös siitä, että puolustusvoimien järjestelmiin sotilastiedustelun keinoin kerättyjen henkilötietojen käsittelyn perusteita ja tarvetta arvioidaan säännöllisin väliajoin.

Tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittaminen (86 §)

Velvollisuudesta ilmoittaa tiedustelumenetelmien käyttämisestä säädetään sotilastiedustelulakiehdotuksen 86 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan telekuuntelusta, tietojen hankkimisesta telekuuntelun sijasta, televalvonnasta ja teknisen tarkkailun käytöstä sekä viestiin kohdistuvasta jäljentämisestä ja viestiin kohdistuvasta lähetyksen jäljentämisestä on viipymättä ilmoitettava tiedonhankinnan kohteena olleelle henkilölle kirjallisesti sen jälkeen, kun tiedustelumenetelmän käytön tarkoitus on saavutettu. Saman pykälän 2 momentti sisältää vastaavan tyypin säännöksen muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvasta tiedustelusta silloin kun käsittelyssä on manuaalisesti selvitetty tietyn Suomessa olevan henkilön luottamuksellisen viestin sisältö. Saman pykälän 3 momentissa ilmaistun pääsäännön mukaan tiedustelumenetelmän käytöstä on ilmoitettava tiedonhankinnan kohteelle viimeistään vuoden kuluttua sen käytön lopettamisesta.

Ilmoitusvelvollisuudesta voidaan kuitenkin tuomioistuimen luvalla poiketa. Tuomioistuin voi 86 §:n 6 momentin perusteella 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. Ilmoitus saadaan tuomioistuimen päätöksellä jättää kokonaan tekemättä, jos se on välttämätöntä maanpuolustuksen kannalta tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on useissa ratkaisuisaan kiinnittänyt huomiota salaisia pakkokeinoja koskevaan ilmoittamisvelvollisuuteen. Se on mm, tapauksissa *Roman Zakharov v. Venäjä* (4.12.2015), *Association for European Integration and Human Rights ja*

Ekimdzhiev v. Bulgaria (28.6.2007) ja Dumitru Popescu v. Romania (26.4.2007) pitänyt ihmisoikeussopimuksen kanssa yhteensopimattomana sääntelyä, jossa ei ollut lainkaan säädetty viranomaisten velvollisuudesta ilmoittaa salaisten tiedonhankintakeinojen kohteelle tällaisten menetelmien käytöstä. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan henkilöllä ei tällöin ole käytettävissään tehokkaita oikeussuojakeinoja. Toisaalta EIT katsoi Kennedy v. Yhdistynyt kuningaskunta -tapauksessa (18.5.2010), ettei ilmoittamisvelvollisuuden puuttuminen johtanut ihmisoikeussopimuksen loukkaukseen, kun Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntö antoi jokaiselle oikeuden vaatia erityistä tutkintatuomioistuinta (Investigatory Powers Tribunal) selvittämään, onko asianomainen henkilö ollut salaisten tiedonhankintakeinojen kohteena. Tapauksessa Klass ym. v. Saksa (6.9.1978) sekä tutkimatta jättämispäätöksessä Weber ja Saravia v. Saksa (29.6.2006) EIT ei pitänyt ihmisoikeussopimuksen vastaisena Saksan lainsäädäntöä, jossa ilmoitusvelvollisuus syntyi vasta kun se voitiin toteuttaa tiedustelun tarkoitusta vaarantamatta ja kun päätöksentekovalta asiasta kuului riippumattomalle elimelle. Nähdäkseni ehdotettu sääntely ilmoittamisvelvollisuudesta ja sitä koskevista poikkeuksista ei muodostukaan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi erityisesti kun otetaan huomioon, että poikkeamisesta päättää tuomioistuin kahden vuoden välein.

Juha Lavapuro
professori