



Eduskunnan hallintovaliokunta

Perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitettu selvitys siviilitiedustelua koskevasta lainsäädännöstä

Johdanto

Hallituksen esitys siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp) annettiin eduskunnalle 25.1.2018.

Esitys liittyi samanaikaisesti käsiteltäviin hallituksen esityksiin, joissa ehdotettiin säädettäväksi uusi sotilastiedustelulaki ja uusi laki tiedustelutoiminnan valvonnasta. Perustuslain 10 §:n muutos tuli voimaan ennen uusia tiedusteluun liittyviä lakeja, ja oli keskeinen elementti erityisesti tietoliikennetiedustelusta säätämiseksi.

Eduskunnan vastauksen EV 291/2018 vp - HE 202/2017 vp nojalla annettiin seuraavat lait:

Laki poliisilain muuttamisesta (581/2019), laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019), laki poliisin hallinnosta annetun lain 10 ja 15 a §:n muuttamisesta (583/2019), laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain muuttamisesta (584/2019), laki esitutkintalain 2 luvun 1 §:n ja 9 luvun 6 §:n muuttamisesta (585/2019), laki rikoslain muuttamisesta (586/2019), laki pakkokeinolain 2 ja 10 luvun muuttamisesta (587/2019), laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain muuttamisesta (588/2019) ja laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 3 §:n muuttamisesta (589/2019).

Edellä mainitut siviilitiedustelua koskevat lait tulivat voimaan 1.6.2019. Siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön kaksi päälakia ovat laki poliisilain muuttamisesta (581/2019) ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettu laki (582/2019). Poliisilakiin lisättiin siviilitiedustelua koskeva 5 a luku.

Eduskunta edellyttää siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevassa vastauksessaan (EV 291/2018 vp), että hallitus

- 1) seuraa tarkkaan siviilitiedustelulainsäädännön tehokkuutta ja tuloksellisuutta, toimivuutta, oikeusturvan toteutumista ja muuta soveltamista ja
- 2) antaa hallintovaliokunnalle vuoden 2020 loppuun mennessä perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitetun kirjallisen selvityksen 1 kohdassa tarkoitetusta seurannasta ja sen tuloksista.

Selvityksen tekemistä varten järjestetyssä kirjallisessa kuulemismenettelyssä lausunnon antoivat Tasavallan presidentin kanslia, eduskunnan oikeusasiamies, puolustusministeriö, oikeusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, tiedusteluvalvontavaltuutettu, tietosuojavaltuutettu, Poliisihallitus, Rajavartiolaitos sekä liikenne- ja viestintävirasto.

Sisäministeriö on valmistellut selvitystä yhteistyössä suojelupoliisin kanssa.

Eduskunnan ponnen esittämässä tarkoituksessa sisäministeriö esittää siviilitiedustelulainsäädännön seurannasta ja tuloksista seuraavaa:

Kansallisen turvallisuus ja siviilitiedustelu

Suojelupoliisin tehtävänä on sisäministeriön ohjauksen mukaisesti hankkia tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sekä havaita, estää ja paljastaa sellaisia toimintoja, hankkeita ja rikoksia, jotka voivat uhata valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta.

Kansallisen turvallisuuden käsitettä käytetään kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, Euroopan unionin oikeusjärjestyksessä, Suomen perustuslaissa ja voimassa olevassa kansallisessa lainsäädännössä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Kansallinen turvallisuus on yksi perusteista, joka ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan voi oikeuttaa puuttumisen yksityiselämän suojaan lain sen salliessa ja sen ollessa välttämätöntä.

Euroopan Unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohdan mukaan erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. Euroopan unionilla ei näin ollen ole kansallista turvallisuutta koskevaa suoranaista toimivaltaa. Käytännössä unionilla on toimialansa asioiden kautta vaikuttavuutta jäsenvaltion kansallisen turvallisuuden kysymyksiin. Suhteessa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohtaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklojen sääntely yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamisesta sekä henkilötietojen suojasta on kuitenkin merkityksellistä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa valtioilla on katsottu olevan laaja harkintavalta sen toiminnan suhteen, minkä ne katsovat vaarantavan kansallista turvallisuutta; kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia voi olla vaikea ennakoida tai määritellä etukäteen epävakassa ja muuttuvassa toimintaympäristössä. Perinteisesti kansalliseen turvallisuuteen on katsottu kuuluvan ainakin sotilaallisen maanpuolustuksen, terrorismin torjunnan ja laittoman tiedustelutoiminnan torjunnan.

Perustuslain 10 §:n muuttamista koskevassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 4/2018 vp– HE 198/2017 vp) valiokunta ilmaisi käsityksensä, että kansallinen turvallisuus ja vakava uhka ovat sisällöltään varsin laaja-alaisia käsitteitä. Niiden soveltamisessa korostuu tarve ottaa huomioon ja noudattaa eurooppalaisessa oikeuskäytännössä tiedonhankintamenetelmiä määrittelevälle lainsäädännölle asetettavia perusvaatimuksia.

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu lokakuussa 2020 niin sanotussa Privacy International tapauksessa (C-623/17) ei vaikuta Suomen lainsäädäntöön jo tarkkaan säännellyn siviilitiedustelutoiminnan kohdalla. Ratkaisu koskee sähköisen viestinnän palvelutarjoajien tiedonsiirtoa yleisesti ja erotuksetta turvallisuus- ja tiedustelupalvelulle sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin tulkinnan sekä SEU 4 artiklan 2 kohdan valossa.

Poliisilain (872/2011) 5 a luvun mukaisella siviilitiedustelulla tarkoitetaan suojelupoliisin suorittamaa tiedonhankintaa ja tiedon hyödyntämistä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi ja muiden viranomaisten lakisäätteisiä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten.

Siviilitiedustelun ohjaus

Siviilitiedustelulainsäädännön voimaan tultua suojelupoliisin ohjaus tiivistyi ja samalla muuttui luonteeltaan strategisemmaksi.

Sisäministeriö perusti 1.7.2019 kansallisen turvallisuuden yksikön uusia poikkihallinnollisia tehtäviä varten, joihin sisältyy suojelupoliisin ja siviilitiedustelun ohjaus sekä valvonta. Siviilitiedustelu yhteen sovitetaan sotilastiedustelun kanssa. Siviili - ja sotilastiedustelun tiedonhankinnalla tuetaan ylimmän valtiojohdon turvallisuuspoliittista päätöksentekoa.

Ohjaus ja siviilitiedustelun painopisteiden asettaminen

Sisäministeriön toteuttama suojelupoliisin ohjaus kytkeytyy ylimmän valtiojohdon ja valtioneuvostotason yhteistyöhön sekä sisäasiainhallinnon konserniohjaukseen. Sisäministeriön hallinnonalan konsernistrategian yhtenä tavoitteena on kansallisen turvallisuuden uhkien torjuminen. Ohjaus sisältää siviilitiedustelun ohjauksen, perinteisen tulosohjauksen, säädösvalmistelun, toiminnan valvonnan sekä resurssiohjauksen kehys- ja budjettimenettelyn keinoin. Ministeriön tehtävät keskittyvät suojelupoliisin ja siviilitiedustelun strategiseen ohjaukseen sekä hallinnolliseen valvontaan. Ohjausta ja yhteistyötä toteutetaan tiiviisti muun muassa säännöllisillä kuukausittaisilla tapaamisilla suojelupoliisin johdon kanssa.

Sisäministeriö asettaa suojelupoliisille siviilitiedustelun painopisteet sekä seuraa painopisteiden ajankohtaisuutta ja toteutumista. Painopisteiden valmistelu toteutetaan tiiviissä yhteistyössä suojelupoliisin kanssa niin, että valmistelun aikana tavataan keskeiset asiakkaat. Suojelupoliisin näkökulmasta keskeisiä asiakkaita ovat ylimmän valtiojohdon lisäksi sisäministeriö ja sen hallinnonalan virastot, ulkoministeriö ja muut kansalliseen turvallisuuteen kytkeytyvät ministeriöt sekä laaja joukko suomalaisia yrityksiä. Yritykset eivät osallistu painopisteiden valmisteluun.

Painopisteet ohjaavat suojelupoliisin tiedonhankintaa ja siitä raportointia, ja niiden asettamisessa otetaan kansallisen turvallisuuden näkökulmasta huomioon ylimmän valtiojohdon, ministeriöiden ja muiden keskeisten viranomaistoimijoiden tietotarpeet. Jos turvallisuusympäristössä tapahtuu merkittäviä, kansalliseen turvallisuuteen liittyviä muutoksia, voi ministeriö arvioida painopisteitä uudelleen ja tehdä muutokset asiaa koskeviin päätöksiin. Painopisteiden muuttaminen tapahtuu vastaavassa menettelyssä kuin niiden valmistelu. Kansallisen turvallisuuden näkökulmasta siviilitiedustelutoiminnan tehokkuuden kannalta on tärkeää arvioida asetettujen painopisteiden toteutumista ja huomioida havainnot uusien painopisteiden valmistelussa sekä huolehtia valmiudesta asetettujen painopisteiden muuttamiseen nopeallakin aikataululla.

Painopisteiden asettamista edeltää poliisilain 5 a luvun 58 §:ssä säädetyn mukainen siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan yhteensovitus tasavallan presidentin, valtioneuvoston kanslian, ulkoministeriön, puolustusministeriön ja sisäministeriön sekä tarvittaessa muiden ministeriöiden ja viranomaisten kesken.

Ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta käsittelee valmistelevasti tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltioihin koskevat asiat toimivaltaisen ministeriön esittelystä. Sisäministeriö saattaa valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteiselle kokoukselle tiedoksi siviilitiedustelulle asetettavat painopisteet. Tätä ennen siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan yhteensovittamistehtävää hoitava valtioneuvoston kanslian asettama tiedustelun ja tilannekuvan koordinaatioryhmä käsittelee ennakkolisesti tiedustelutoimintaa ohjaavat asiakirjat. Siviili- ja sotilastiedustelun yhteensovittaminen on tuonut lisäarvoa tiedustelutoimintaan painopisteiden asettamisen koordinoinnin puitteissa sekä tehtävien jakamisessa siviili- ja sotilastiedustelun kesken.

Siviilitiedustelulainsäädännön vaikutus suojelupoliisin toimintaan - tehokkuus ja tuloksellisuus

Voimavarat

Siviilitiedustelulainsäädännön toteuttamiseksi suojelupoliisille on osoitettu voimavaroja, joilla mahdollistetaan toimivaltuuksien käyttäminen kehittyvässä siviilitiedustelutoiminnassa.

Toimintamenoihin osoitettu rahoitus on kasvanut vuoden 2018 tason noin 30,5 miljoonasta eurosta 49 miljoonan euron tasoon vuodelle 2020 sisältäen siviilitiedustelutoiminnan kehittämiseen liittyviä hankerahoituksia. Vastaavana ajanjaksona henkilötövuosimäärä on kasvanut 376:sta 480 henkilötövuoden tasoon. Vuodelle 2021 toimintamenoihin ehdotetaan hieman yli 47 miljoonaa euroa ja tavoitteena on 500 henkilötövuoden taso. Suojelupoliisin rahoituskehysten vertailuun vaikuttavat suurusluokaltaan vaihtelevat hankerahoitukset.

Siviilitiedustelutoiminnan ja lainsäädännön keinojen käyttämisen tehokkuuden perustana on suojelupoliisin suorituskyvyn kehittämisen hanke (SSK). Toimintatapoja on uudistettu digitalisoimalla aikaisempia manuaalisia toimintatapoja (tuottavuusvaikutus yli 70 henkilötövuotta). Samalla uudet järjestelmiin liittyvät integraatoratkaisut ja tietovirtojen uudenlainen hyödyntäminen ovat lisänneet toiminnan tehokkuutta.

Siviilitiedustelulainsäädännön toimeenpanoon liittyvät muut elementit kuten analyysitoiminnan kehittäminen, toimivaltuuksien oikean käytön varmistaminen ja laillisuusvalvontatoiminnon kehittäminen sekä teknologian kehittämishankkeet ovat osa kokonaisuutta. Suojelupoliisi on kehittänyt etenkin kyberuhkiin vastaamisen suorituskykyä ja ulkomaantiedustelua. Arvion mukaan vuonna 2024 käyttöön tulevasta uudesta toimitilasta saadaan synergiaetuja puolustushallinnon kanssa.

Tietoliikennetiedustelun teknisenä toteuttajana toimii Puolustusvoimien tiedustelulaitos. Tietoliikennetiedustelun toteuttaminen suojelupoliisin puolesta on laissa säädetty velvoite, josta säädetään sotilastiedustelusta annetun lain (590/2019) 73 §:ssä viittaamalla lakiin tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 10 §:än.

Sotilastiedustelulakia koskevaan hallituksen esitykseen (HE 203/2017 vp) on sisällytetty kirjaus, jossa tietoliikennetiedustelun toteuttaminen keskitetään yhdelle toimijalle, jolla on velvollisuus toteuttaa suojelupoliisilta tulevat toimeksiannot. Hallituksen esityksessä arvioitiin hallintokuluiksi ja toimintamenoiksi 350 000 euroa ensimmäisenä vuonna ja sen jälkeen 1,1 miljoonaa euroa vuodessa. Summa sisältää suojelupoliisin puolesta suoritettavan tietoliikennetiedustelun. Puolustusministeriön hallinnonalan pääluokassa huomioitu voimavarojen taso vaikuttaa Puolustusvoimien tiedustelulaitoksen lakisääteisen veloitteen toteuttamiseen.

Uhkaympäristön muutokset ja voimavarojen taso vaikuttavat siviilitiedustelulainsäädännön toimeenpanoon.

Suojelupoliisin toiminnan perusajatus ja uusittu organisaatio tukevat siviilitiedustelulainsäädännön mukaista toimintaa

Suojelupoliisin toimintaa ohjaavat pitkän aikavälin strategiset linjaukset, jotka ovat

- 1) vahva tiedustelukyky ja toimivat kumppanuudet
- 2) tehokkaat prosessit ja rakenne
- 3) uudistuminen.

Erityistä huomiota on kiinnitetty viraston kumppanuuksien järjestelmälliseen kehittämiseen, jotta uusilla toimivaltuuksilla hankittava tiedustelutieto voisi parhaalla mahdollisella tavalla hyödyttää

päätöksentekijöitä ja koko yhteiskuntaa.

Suojelupoliisi tuottaa ennakoivaa ja analysoitua informaatiota ja tiedustelutietoa kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseksi. Keskeinen tavoite on tuottaa kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvista uhkista ajankohtaista, strategisen tason toimintaympäristötietoa tukemaan ja taustoittamaan ylimmän valtiojohtoon, valtioneuvoston ja muiden kansallisen turvallisuuden rajapinnassa toimivien viranomaisten päätöksentekoa. Tietoa tuotetaan myös kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisten yritysten suojaamiseksi uhkilta.

Tiedonhankinnan tulokset yhdessä kansainvälisestä yhteistyöstä ja viranomaisyhteistoiminnassa saadun tiedon kanssa muodostavat suojelupoliisin raportoinnin tietopohjan.

Uusien toimivaltuuksien mahdollistama tiedonhankinta on perusta entistä syvällisempien ja yksityiskohtaisempien raporttien laatimiselle. Vuonna 2019 suojelupoliisi laati 111 strategista raporttia ja piti 170 suullista asiantuntijataustoitusta. Lisäksi valtakunnallisesti järjestettiin yhteensä 168 turvallisuusinfo-tilaisuutta. Vuonna 2020 suullisten taustoitusten määrä laskee selvästi aiemmasta koronavirukseen liittyvien rajoitusten takia. Sen sijaan kirjallisten raporttien määrän arvioidaan nousevan noin 120:een. Suojelupoliisi järjestää myös asiakaskoulutuksia.

Suojelupoliisin organisaatorakenteen uudistamisella on tuettu uusien siviilitiedusteluun liittyvien toimivaltuuksien käyttöä ja kykyä vastata lainsäädännössä määritettyihin uhkiin (tiedustelun kohteet) sekä painopisteissä asetettuihin tiedonhankintaa suuntaaviin tavoitteisiin. Edellä mainitussa tarkoituksessa organisaation johtorakenteet uudistettiin tietojohtoisemmiksi ja perustettiin muun muassa tiedusteluyksikkö. Yleisesti katsoen suojelupoliisin rooli on painottunut siviilitiedustelulainsäädännön myötä aiempaa enemmän rikostorjunnasta valtiojohtoon ja valtioneuvoston päätöksentekoa tukevaksi turvallisuus- ja tiedustelupalveluksi, mikä on näkynyt myös henkilöstön rekrytoinneissa. Henkilöstön koulutustasossa tapahtui vuoden 2019 aikana selkeää nousu tehtävien vaativuustason noustua. Korkeakoulu- tai yliopistotutkinnon suorittaneiden prosenttiosuus henkilöstöstä oli vuoden 2019 lopulla 54 % (valtionhallinnon keskiarvo 52 %).

Siviilitiedustelulainsäädännön tuloksellisuus, tehokkuus ja toimivuus sekä havainnot lainsäädännön kehittämistarpeista

Yleistä

Perustuslain 10 §:n muuttaminen mahdollisti siviilitiedustelulainsäädäntökokonaisuuden säätämisen. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 35/2018 vp) käsitellään siviilitiedustelulakiesityksen valtiosääntöoikeudellisia lähtökohtia. Lausunnossa todetaan, että perustuslain näkökulmasta ehdotettua lainsäädäntöä on arvioitava ennen kaikkea perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta ja että lakiehdotus on kuitenkin merkityksellinen myös muiden perusoikeussäännösten, kuten kotirauhan suojan, kannalta. Tältä osin perustuslain 10 §:n 4 momentin säätämisen tarkoituksena ei ollut muuttaa oikeustilaa. Oikeustila muuttui luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan osalta. Muutos koski tiedon hankkimista toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Suojelupoliisin kansallisen turvallisuuden uhkiin liittyvää tiedonhankintaa ei voida perustaa julkisiin tietoihin vaan tietoa on saatava toiminnasta, jota tehdään salassa. Tätä tarkoitusta varten siviilitiedustelulainsäädännön antamat toimivaltuudet ovat keskeisiä. Tietoliikennetiedustelun erityispiirteiden vuoksi siitä säädetään omassa laissa, ja se on osa siviilitiedustelutoimivaltuuksien kokonaisuutta.

Tiedustelun periaatteista on säädetty yhdenmukaisesti, koska perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan (PeVL 35/2018 vp, s.15) tarvetta säätää yleisistä periaatteista tietoliikennetiedustelulaissa ja sotilastiedustelulaissa sekä poliisilaissa yhdenmukaisesti.

Lainsäädännön soveltamista ja toimivaltuuksien ja tiedustelumenetelmien käyttämiseen liittyviä havaintoja ja vaikutuksia toiminnan tuloksellisuuteen seurataan aktiivisesti. Lainsäädännön soveltamisen tuloksellisuuden ja tehokkuuden arviointiin tässä vaiheessa vaikuttaa, että vasta lainsäädännön voimaantultua voitiin ryhtyä toteuttamaan eräiden tiedustelumenetelmien tosiasiallisen käyttöönoton edellyttämiä teknisiä ja muita investointeja. Tiedustelutoiminnan salassa pitoa koskevien vaatimusten ja toimintaan liittyvien riskien takia tiettyjen toimintojen suhteen on edetty harkitusti. Edellä mainitut näkökulmat koskevat erityisesti ulkomaantiedustelua.

Tiedustelun toteuttaminen

Suomen kansallisen turvallisuuden kannalta olennaisten etujen suojaamisessa lainsäädäntö mahdollistaa entistä varhaisemman vaiheen reagoinnin kyseisiin etuihin kohdistuviin uhkiin.

Tiedustelun kohde

Tiedustelun kohteet määritellään yhtenevästi poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 3 §:ssä (ns. uhkaluettelot).

Suojelupoliisin käyttökokemusten valossa voidaan arvioida, että säännökset siviilitiedustelun kohteista mahdollistavat tiedonhankinnan riittävän laajasti toiminnoista, jotka uhkaavat vakavasti Suomen kansallista turvallisuutta. Osin kohteet ovat yhteneviä sotilastiedustelun kanssa, mikä huomioidaan tiedustelutoiminnan ohjauksessa ja yhteensovittamisessa.

Käytännön toiminnan kannalta merkittävää on ennen kaikkea se, että sääntely mahdollistaa tiedonhankinnan sellaisista uhkista, joita on vaikeaa lähestyä perinteisemmästä rikosoikeudellisesta näkökulmasta. Erityisesti on syytä tuoda esiin vieraan valtion toiminta siviilitiedustelun perusteuhkana, joka voi aiheuttaa vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai taloudellisille tai muille tärkeille eduille. Tällainen valtiollinen toiminta muodostaa luonteensa vuoksi erityisen uhkan Suomen itsemääräämisoikeudelle ja siitä on tämän takia voitava hankkia riittävästi tietoa. Samanaikaisesti on kuitenkin todettava, että siviilitiedustelusta säätäminen on tuottanut selvää lisäarvoa myös perinteisemmin suojelupoliisin toimialaan kuuluneiden tehtävien kuten terrorismin torjunnan ja vastatiedustelun toteuttamiseen. Synnä on osaksi se, että lainsäädäntö mahdollistaa aiempaa aikaisemman vaiheen tiedonhankinnan, ja osaksi se, että yksittäisiä tiedustelumenetelmiä koskevat säännökset on muotoiltu tarkoituksenmukaisemmalla tavalla kuin poliisin salaisia tiedonhankintamenetelmiä koskevat säännökset. Uusien toimivaltuuksien avulla on voitu hankkia tietoa myös muun muassa kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvista valtiollisista uhkista.

Lainsäädännön toimivuutta suojattavien intressien kannalta on kuitenkin seurattava ja arvioitava pidemmällä aikavälillä uhkaympäristöä vasten peilaten.

Tiedustelumenetelmät

Poliisilain 5 a luvun 2 §:ssä säädetään tiedustelumenetelmistä siviilitiedustelussa ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetussa laissa säädetään tietoliikennetiedustelun käyttämisestä poliisilain 5 a luvussa tarkoitettussa siviilitiedustelussa.

Tiedustelumenetelmät perustuvat menetelmällisesti ja määritelmällisesti osin poliisilaissa säädettyihin salaisiin tiedonhankintakeinoihin.

Poliisilain 5 a luvun 4 §:ssä säädetään tiedustelumenetelmän käytön yleisistä edellytyksistä sekä muissa luvun säännöksissä eri tiedustelumenetelmien käyttämistä koskevista muista vaatimuksista. Yleisenä edellytyksenä siviilitiedustelussa on, että tiedustelumenetelmän käyttäminen on välttämätöntä tärkeiden tietojen saamiseksi sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Valtiolliseen toimijaan kohdistettavan tiedustelumenetelmän käytön tulee olla tarpeen tietojen saamiseksi sellaisesta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Tietoliikennetiedustelun käyttämisen on oltava välttämätöntä tärkeiden tietojen saamiseksi sellaisesta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta, eikä tietoja ole hankittavissa muulla tiedustelumenetelmällä. Valtiollisen toimijan osalta sääntelyssä viitataan tarpeeseen tietojen saamiseksi. Huomattava on myös, että suojelupoliisin puolesta tietoliikennetiedustelun teknisenä toteuttajana toimiva Puolustusvoimien tiedustelulaitos ei saa suojelupoliisin puolesta selvittää viestin sisältöä.

Yksittäisestä uhkasta konkreettisesti tiedossa olevat tosiseikat ratkaisevat, onko tiedustelumenetelmän käyttö sallittua vai ei. Suomen siviilitiedustelulainsäädäntö on luonteeltaan puolustusluonteinen (defensiivinen). Luonteeltaan hyökkäyksellinen (offensiivinen) tiedustelulainsäädäntö mahdollistaa tietojen hankkimisen yksin sillä perusteella, että valtion johto niitä tarvitsee tai että tietojen hankkiminen muuten edistää kansallista etua. Tiedustelumenetelmien käytölle säädetyt edellytykset tarkoittavat, että suojelupoliisin asiakastahon pyyntö saada tiettyä tietoa ei ole peruste hankkia tietoa tiedustelumenetelmällä, jos se ei ole lain puitteissa mahdollista.

Tuomioistuimen lupamenettely liittyy niihin tiedustelumenetelmiin, joissa kyse on merkittävimmistä perusoikeuksiin puuttumisesta. Tuomioistuin on päätösharkinnassa itsenäinen, ja suojelupoliisin kokemusten perusteella tuomioistuinmenettelyä koskeva sääntely tiedustelumenetelmän käytön edellytyksenä on havaittu toimivaksi.

Poliisilain 5 a luvun 56 §:n nojalla tiedustelumenetelmien käyttöä on tarvittaessa yhteen sovitettava muiden viranomaisten, mukaan lukien myös muut kuin tiedusteluviranomaiset, kanssa työturvallisuuden varmistamiseksi sekä eri menetelmien ja suunnitelmien paljastumisen estämiseksi.

Lainsäädännön soveltaminen; joitakin näkökulmia tiedustelumenetelmiin

Tiedustelutoiminnan seurannan tarkoituksena on myös havainnoida kehittämistarpeita. Arviot ja ratkaisut lainsäädännön suhteen ovat uusia, joten säännösten toimivuutta seurataan myös pidemmällä ajanjaksolla siviilitiedustelun tehokkuuden kannalta.

Poliisilain 5 a luvun 4 §:n 4 momentin ja poliisilain 5 a luvun 16 §:n sääntelyt sisältävät kieltoja, jotka ovat merkityksellisiä perusoikeutena turvattavan kotirauhan suojan kannalta. Tiedustelumenetelmää ei saa kohdistaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan eikä laitetta, menetelmää tai ohjelmistoa asentaa tai pois ottaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa. Edelleen peitetoimintatoimivaltuuksia (poliisilaki 5 a luku 17 - 18 §) ja valeostotoimivaltuuksia käyttävän poliisimiehen (poliisilaki 5 a luvun 20-22 §) tai ohjatun tietolähteen (5 a luvun 24 §) ei ole sallittua mennä sisään pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan tai oleskella siellä. Kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien torjunnan kannalta on perusteltua seurata näiden säännösten vaikutusta tiedustelutoimintaan.

Tiedustelulainsäädännön eduskuntakäsittelyn aikana teknistä laitetarkkailua (poliisilain 5 a luvun 14 §) ja lähetyksen jäljentämistä (poliisilain 5 a luvun 31 §) liittyviin pykäliin tehtiin muutoksia. Poliisilain 5 a luvussa säädetty kuuntelu- ja katselukiellot sekä jäljentämiskiellot jäivät tässä yhteydessä ulottamatta kyseisiin tiedustelumenetelmiin. Näin ollen laki ei tällä hetkellä kiellä suojelupoliisia hankkimasta esimerkiksi toimittajan lähdesuojan alaista tietoa teknisen

laitetarkkailun avulla tai jäljentämisestä esimerkiksi asianajosalaisuuden piiriin kuuluvaa postilähetystä. Siviilitiedustelulainsäädännön voimaantulon yhteydessä suojelupoliisi määräsi sisäisesti, että kieltoja tulee noudattaa myös teknisessä laitetarkkailussa ja lähetyksen jäljentämisessä. Koska asialla kuitenkin on suuri merkitys oikeusturvan kannalta tällaisista kielloista tulisi säätää lain tasolla.

Ulkomaantiedustelu ja kansainvälinen yhteistyö

Ollennainen osa kansallista turvallisuutta koskevien uhkien tunnistamista on suojelupoliisin yhteistyö ulkomaisten tiedustelu- ja turvallisuuspalvelujen kanssa. Kansainvälinen yhteistyö on tärkeä ja vakiintunut osa suojelupoliisin toimintaa. Yhteistyötä ja tietojenvaihtoa eri maiden turvallisuusviranomaisten kanssa tehdään kahden- ja monenvälisesti. EU:n puitteissa yhteistyötä tehdään muun muassa terrorismin ja hybridiuhkien torjunnan osalta. Suomi on mukana yhteistyössä ja korostaa turvallisuus- ja tiedustelupalvelujen tehokkaan tiedonvaihdon merkitystä.

Poliisilain 5 a luvun 57 §:ssä säädetään kansainvälisestä yhteistyöstä. Kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi suojelupoliisi voi hankkia tietoja yhdessä ulkomaisten turvallisuus- ja tiedustelupalvelujen kanssa.

Uuden lainsäädännön myötä kansainvälistä yhteistyöverkostoa on voitu laajentaa suojelupoliisin muuttuneita tehtäviä vastaavaksi. Yhteistyötä tärkeiden kumppanitahojen kanssa on kehitetty lisäarvoa tuottavasti. Kumppanuuksien kehittyminen lisää kansainvälistä tiedonvaihtoa ja yhteistyötä, mikä tukee merkittävällä tavalla suojelupoliisin tehtävien hoitamista.

Ulkomaantiedustelusta säädetään poliisilain 5 a luvun 39 §:ssä ja osaksi myös aiemmin mainitun luvun 57 §:ssä. Ulkomaantiedustelussa on käytettävissä kaikki samat tiedustelumenetelmät kuin kotimaassa toteutettavassa tiedustelussa. Myös siviilitiedustelun kohteet ovat samat kuin kotimaan tiedustelussa. Näistä syistä säännökset mahdollistavat tarkoituksenmukaisen ja riittävän laajan tietojen hankkimisen ulkomailta Suomen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Merkitsevää on se, että tietoja uhkasta voidaan aiemmasta poiketen hankkia jo ennen kuin uhka on siirtynyt Suomen sisälle. Käytännön toiminnan tasolla ulkomaantiedustelu perustuu usein sen valtion, jonka alueella tiedustelua on tarpeen harjoittaa, kanssa tehtävään yhteistyöhön.

Ulkomaantiedustelun käytännön mahdollistamiseksi erityisesti muissa kuin edellä mainituissa yhteistyötilanteissa ratkaisevan tärkeää on se, että siviilitiedustelussa saadun tiedon luovuttamista rikostorjuntaan ja tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamista koskevien 5 a luvun säännösten soveltaminen ulkomaantiedusteluun suljetaan pois luvun 39 §:n 3 momentissa. Yksittäistapauksessa ei myöskään sovelleta kieltoa kohdistaa tiedustelumenetelmää vakituiseen asuntoon, jos se on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Säännösten poissulkemisen taustalla olevia syitä, kuten tiedustelun tuleminen vieraan valtion tietoon ja sen seurausvaikutuksia, käsitellään yksityiskohtaisesti eduskunnan hallintovaliokunnan mietinnössä HaVM 36/2018 vp (s. 69-70).

Ulkomaantiedusteluun kohdistettavan laillisuusvalvonnan kannalta tärkeää puolestaan on se, että poliisilain 39 §:n 2 momentin perusteella ulkomaantiedustelun päätöksenteossa tulee noudattaa samoja sisältö- ja dokumentointivaatimuksia kuin kotimaassa tapahtuvassa tiedustelussa. Ulkomaantiedustelun päätöksistä on myös ilmoitettava tiedusteluvalvontavaltuutetulle.

Viranomaisten yhteistoiminta ja tiedustelutiedon luovuttaminen rikostorjuntaan

Suojelupoliisi on kehittänyt viime vuosina systemaattisesti operatiivista yhteistyötään muun poliisin kanssa. Suojelupoliisin ja keskusrikospoliisin johdot samoin kuin osapuolten operatiivisten

tasojen edustajat tapaavat säännöllisesti käsitelläkseen yhteistyöhön ja tiedonvaihtoon liittyviä kysymyksiä. Tapaamiset ovat säännöllisiä myös paikallisten poliisilaitosten kanssa. Siviilitiedustelulainsäädännön voimaantulon myötä suojelupoliisilta poistettiin sen asema esitutkintaviranomaisena. Merkittävin käytännön seuraus on, että rikoslain 12 luvussa rangaistavaksi säädettyjen vakoilurikosten esitutkinta siirtyi muun poliisiin hoidettavaksi. Rikoslain 34 a luvun mukaisten terrorismirikosten tutkinta oli jo huomattavasti aiemmin osoitettu pääsääntöisesti muun poliisiin tehtäväksi. Suojelupoliisi antaa siviilitiedustelulainsäädännön voimaantulon jälkeenkin muulle poliisille laajasti asiantuntija-apua valtion turvallisuuteen kohdistuvien rikosten esitutkintaa varten.

Tiedustelumenetelmän avulla hankitun tiedon luovuttamisesta rikostorjuntaan säädetään ns. palomuuripykälässä eli poliisilain 5 a luvun 44 §:ssä sekä siihen viittaavassa tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 17 §:ssä. Palomuuripykälässä säädetään poikkeuksista tiedustelumenetelmällä saadun tiedon käyttötarkoitussidonnaisuuteen. Suojelupoliisi saa luovuttaa tiedustelumenetelmällä saatua tietoa omaan toimialaansa (kansallista turvallisuutta uhkaavien hankkeiden ja rikosten estäminen) liittyvien rikosten estämiseen ja selvittämiseen toimivaltuudet omaavalle viranomaiselle, kuten esitutkintaviranomaiselle rikoksen selvittämiseksi, palomuurisäännöksistä riippumatta, koska tiedon käyttötarkoitus (kansallisen turvallisuuden suojaaminen) ei muutu. Palomuurisääntely mahdollistaa edellä mainituista syistä ja tähänastisten kokemusten valossa riittävän laajan ja tarkoituksenmukaisen tiedon luovuttamisen muulle poliisille sekä poliisitoiminnallisen puuttumisen kansallista turvallisuutta uhkaaviin rikoksiin. Sääntely ei myöskään muodosta estettä suojelupoliisin ja muun poliisin välisen yhteistyön edelleen kehittämiseksi.

Suojelupoliisin tiedonsaantioikeudet

Eri viranomaisten välisellä mahdollisimman esteettömällä tiedonvaihdolla on suuri merkitys kansallisen turvallisuuden suojaamiskyvyn kannalta. Suojelupoliisin muilta viranomaisilta ja niiden rekistereistä saamat tiedot voivat olla välttämättömiä riittävän varhaisessa vaiheessa tapahtuvan ensihavainnon saamiseksi kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Muiden viranomaisten rekisteritiedot voivat samoin olla välttämättömiä tiedustelumenetelmien käytön riittävän tarkaksi kohdentamiseksi taikka muista lähteistä saatujen epävarmojen tietojen todentamiseksi tai rikastamiseksi. Kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tiedonsaannin perustan muodostaa poliisilain 4 luvun 2 §:n 1 momentin säännös, jonka olennainen sisältö on se, että poliisilla on oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi tarpeelliset tiedot salassapitovelvollisuuden estämättä, jollei tiedon antamista poliisille ei ole laissa nimenomaisesti kielletty tai rajoitettu.

Siviilitiedustelulainsäädännön myötä suojelupoliisilta poistettiin esitutkintatoimivaltuudet, mikä merkitsee sitä, ettei sillä enää ole oikeutta saada tietyiltä sektoriviranomaisilta tietoja. Suojelupoliisilla toisaalta säilyi valtion turvallisuutta vaarantavien rikosten estämistä koskeva tehtävä, ja sen tulee voida saada tämän tehtävänsä suorittamiseksi välttämättömiä tietoja muilta viranomaisilta. Siviilitiedustelulainsäädännön voimaantulo heikensi suojelupoliisille sen rikoksen estämistehtävässä perinteisesti kuuluneita tiedonsaantioikeuksia, koska eräissä sektoriviranomaisten laeissa tietoa voidaan rikoksen estämisen tarkoituksessa luovuttaa vain esitutkintaviranomaiselle.

Suojelupoliisin tiedonsaantioikeuksien palauttamisella entisen laajuisiksi on merkitystä rikoksen estämistarkoituksessa kansallisen turvallisuuden suojaamiskyvyn kannalta. Esimerkiksi vakoilu- ja valtiopetosrikosten estämistehtävä on poliisihallinnossa vain suojelupoliisilla. Mahdollisia lainmuutostarpeita olisi muun muassa lakiin verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (1346/1999) sekä ulosottokaareen (705/2007). Yleisemmin voidaan todeta, että kansallisen turvallisuuden suojaaminen tulisi säätää itsenäiseksi perusteeksi luovuttaa tietoja suojelupoliisille.

Siviilitiedustelulainsäädännön toimeenpanoon ja toimivaltuuksien käyttöön vaikuttava tekijä

Suomessa virantäyttö on pääsääntöisesti julkista. Organisaationa suojelupoliisi on Suomen ulkopuolisten valtiollisten toimijoiden tiedonhankinnan kohde menetelmiensä ja tietojensa sekä henkilökuntansa osalta. Vieraiden valtiotoimijoiden intressi hankkia tietoa suojelupoliisin virkamiesten henkilöllisyyksistä on kasvanut sen jälkeen, kun suojelupoliisi sai ulkomaantiedustelun toimivaltuudet. Henkilöstön suojaus kysymykset ovat yhteydessä suojelupoliisin suorituskykyyn ja siviilitiedustelun tehokkaaseen toimeenpanoon.

Sisäministeriö on asettanut suojelupoliisin virkojen täyttömenettelyn tarkistamista tiettyjen tehtävien kohdalla koskevan lakihankkeen, jonka toimikausi on 22.10.2020-30.11.2021.

Oikeusturvan toteutuminen

Siviilitiedustelulainsäädännön mukaisten toimivaltuuksien käyttäminen merkitsee puuttumista perustuslailla suojattuihin perusoikeuksiin ja ihmisoikeuksiin. Tällöin korostuu oikeussuojan turvaaminen, mikä on otettu huomioon, ja mitä toteutetaan eri keinoin.

Siviilitiedustelulainsäädäntöä säädettäessä kiinnitettiin erityisesti huomiota valvonnan tehokkuuteen. Perustuslakivaliokunta korosti jo perustuslain 10 §:n muuttamista koskevassa mietinnössään (PeVM 4/2018 vp) vahvoja oikeusturvatakeita sekä laaja-alaista ja tehokasta tiedusteluvaltuuksien käytön valvontaa. Valvonnan tärkeys on tullut esiin myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. Oikeusturvanäkökulmia on käsitelty myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 35/2018 vp. Valiokunta tähdentää tiedustelutoiminnan valvonnan poikkeuksellista merkitystä siviilitiedustelussa.

Suojelupoliisilla on velvollisuus osoittaa siviilitiedustelutoimenpiteiden yhteensopivuus toimintaan sovellettavien yleisten ja erityisten edellytysten kanssa kussakin yksittäistapauksessa toiminnan lainmukaisuuden osoittamiseksi. Tiedustelutoiminnassa tulee ottaa huomioon perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, suhteellisuusperiaate, vähimmän haitan periaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate. Toiminnan aikana oikeusturvaan liittyvät järjestelyt ovat Helsingin käräjäoikeuteen keskitetty tuomioistuimen lupamenettely ja tiedusteluvalvontavaltuutetulle tehtävät tiedustelumenetelmiä koskevat ilmoitukset.

Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (121/2019) mukaisesti eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta harjoittaa tiedustelutoiminnan ja suojelupoliisin muun toiminnan parlamentaarista valvontaa. Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävistä säädetään eduskunnan työjärjestyksessä (40/1999). Edellä mainitun lain nojalla tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoo suojelupoliisin tiedustelutoiminnan ja muun toiminnan laillisuutta. Tiedusteluvalvontavaltuutettu on kiinnittänyt huomiota tiedustelutoiminnan yhteydessä korostuvaan aihealueen salassa pidettävyyden vuoksi valvonnan merkitykseen. Tiedustelulakien voimaantulon myötä tiedusteluvalvontavaltuutetun toteuttama reaaliaikainen laillisuusvalvonta on keskeinen elementti suojelupoliisin valvonnassa. Tiedusteluvalvontavaltuutettu on antanut vuoden 2019 toiminnastaan 20.5.2020 päivätyn kertomuksensa eduskunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle.

Poliisilain 5 a luvun 59 ja 60 §:ssä ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 24 ja 25 §:ssä säädetään siviilitiedustelun sisäisestä ja myös ulkoisesta valvonnasta. Tiedonhankinnan valvontakokonaisuudessa valvoja ovat suojelupoliisin päällikkö, tiedusteluvalvontavaltuutettu, sisäministeriö, eduskunnan oikeusasiamies ja tiedusteluvalvontavaliokunta.

Sisäministeriö antoi maaliskuussa 2020 ensimmäisen, vuotta 2019 koskevan kertomuksen, tiedustelumenetelmien käytöstä ja siviilitiedustelun suojaamisen käytöstä ja niiden käytön valvonnasta

eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnalle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja tiedusteluvalvontavaltuutetulle. Sisäministeriön kertomus annetaan jatkossa vuosittain, ja se perustuu poliisilain 5 a luvun 60 §:än ja on samalla tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelusta annetun lain 25 §:n 1 momentissa tarkoitettu kertomus. Ennen ministeriön kertomuksen antamista suojelupoliisi toimittaa sisäministeriölle selvityksen poliisilaissa tarkoitettujen siviilitiedustelumenetelmien sekä tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetussa laissa tarkoitettun tietoliikennetiedustelun ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta.

Sisäministeriön suojelupoliisiin suorittaman laillisuusvalvonnan kohdentumiseen vaikuttaa erityisesti tiedusteluvalvontavaltuutetun laillisuusvalvonta sekä tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävät. Niiden lisäksi on huomioitava suojelupoliisin sisäinen laillisuusvalvonta, ylimpien laillisuusvalvojien valvonta, tietosuojavaltuutetun valvonta sekä muu ulkoinen valvonta.

Suojelupoliisin organisaatio tukee yhtäältä toimivaltuuksien käyttöä ja toisaalta laillisuusvalvontaa. Suojelupoliisin sisäinen suunnitelmaan perustuva valvontatoiminta on siviilitiedustelumenetelmien käytön osalta mahdollisimman reaaliaikaista, minkä lisäksi tarkastuksia suoritetaan kohdennetusti sekä havaintoihin puututaan niiden edellyttämällä tavalla. Toiminnan lainmukaisuutta edistää myös siviilitiedustelusta ja sen toimivaltuuksista annettu koulutus, asiaa koskeva ohjeistus sekä operatiivisten lakimiesten tuki tiedustelutoiminnalle.

Sekä tiedusteluvalvontavaltuutettu että tietosuojavaltuutettu voivat suorittaa tarkastuksia yksittäisten henkilöiden kanteluiden tai pyyntöjen johdosta. Tiedusteluvalvontavaltuutettu voi olla myös läsnä tuomioistuimissa käsiteltäessä tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa ja hänellä on asiassa puheoikeus.

Valvonnan kokonaisuuteen sisältyy henkilötietojen valvonta, jossa tietosuojavaltuutetulla on merkittävä rooli. Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa (616/2019) tuli voimaan 1.6.2019. Eduskunta edellyttää poliisiin henkilötietolain uudistusta koskevassa vastauksessaan (EV 318/2018 vp), että hallitus seuraa ja arvioi uuden poliisin henkilötietolainsäädännön toimeenpanoa kiinnittäen huomiota muun ohella uuden käyttötarkoitukseen perustuvan sääntelyn toimivuuteen, henkilötietojen suojan toteutumiseen, vaikutuksiin poliisiin ja muiden viranomaisten toimintaedellytyksiin sekä henkilötietojen käsittelyn valvontaan, ja laatii siitä seikkaperäisen selvityksen hallintovaliokunnalle vuoden 2021 loppuun mennessä. Huomioon on otettava myös laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018) eli niin sanottu rikosasioiden tietosuojalaki.

Eri osapuolten toteuttaman sisäisen ja ulkoisen laillisuusvalvonnan sisällön ja kohdentamisen kehittämisessä on keskeistä, että ne on yhteen sovitettu. Sisäministeriön suojelupoliisiin operatiiviseen toimintaan kohdistuva laillisuusvalvonnan tarve on vähentynyt tiedusteluvalvontavaltuutetun aloitettua toimintansa. Ministeriön valvonta voi olla tältä osin luonteeltaan täydentävää ja keskittyä muihin toiminnan sektoreihin.

Kokonaisuutena katsoen ja kaikkien valvojien toiminta huomioiden suojelupoliisin toiminnan valvonta on merkittävästi aiempaa kattavampaa. Valvonnasta saatujen havaintojen perusteella suojelupoliisin toiminta on lainmukaista.

Yhteistyötahojen näkemyksiä

Siviilitiedustelulainsäädäntöä pidetään alustavien näkemysten mukaan yleisellä tasolla toimivana. Saatujen arvioiden nojalla on toisaalta kuitenkin liian aikaista ottaa tarkemmin kantaa lainsäädännön tuloksellisuuteen ja toimivuuteen tai oikeusturvan toteutumiseen.

Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten yhteistyö vaikuttaa toimivalta. Myös suojelupoliisin ja muun poliisin yhteistyö nähdään yleisellä tasolla toimivaksi ja vakiintuneeksi.

Kehittämistarpeita on arvoitu olevan tietojen luovutukseen liittyen ja näkemyksiä on esimerkiksi tiedustelutiedon hyödyntämisestä rikosvastuun toteuttamisessa vakavien rikosten kyseessä ollessa. Huomiota kiinnitetään myös poliisilain sääntelyyn tiedustelun henkilöllisen kohdentamisen kohdalla verrattaessa sitä poliisilain salaisen tiedonhankinnan kohdentamista koskevaan sääntelyyn. Tietoliikennetiedustelun osalta esitettiin näkemyksiä sen toteuttamiseen ja valvontaan liittyen.

Oikeusturvan kannalta siviilitiedustelun valvontajärjestelmä vaikuttaa kokemusten perusteella toimivalta. Tiedustelutoiminnassa nähdään korostuneena valvonnan merkitys toiminnan salassa pidettävyyden takia. Tässä yhteydessä merkitystä on valvonnan ennakkollisuudella sekä ulkoisella valvonnalla ja suojelupoliisin sisäisellä valvonnalla. Päätoimisen ulkoisen laillisuusvalvojan, tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonta vähentää sisäministeriön tarvetta valvoa suojelupoliisin siviilitiedustelun operatiivista toimintaa. Huomiota kiinnitetään tiedusteluvalvontavaltuutetun toimivaltuuksia koskevaan laillisuusvalvonnan ja muun valvonnan sääntelyn soveltamiseen.

Henkilötietojen käsittelyyn sovellettavaan lainsäädäntöön liittyen keskeinen laki on laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa, joka tuli voimaan 1.6.2019. Henkilötietojen käsittelyn osalta arvioidaan olevan liian varhaista tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä, mutta henkilötietojen sääntelyyn on kuitenkin tärkeää kiinnittää huomiota kokonaisuutena eri lait huomioiden.

Lopuksi

Siviilitiedustelulainsäädännön voidaan yleisesti ottaen katsoa olevan lähtökohtaisesti toimiva kokonaisuus, jonka avulla on jo pystytty hankkimaan tärkeää tietoa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavista toiminnoista.

Toimivaltuuksien soveltamisajan lyhyiden johdosta tarkempien johtopäätösten tekeminen lainsäädännön tuloksellisuudesta, tehokkuudesta ja toimivuudesta ei ole kuitenkaan vielä mahdollista. Suojelupoliisi on käyttänyt lainsäädännön toimivaltuuksia toimintaympäristön edellyttämällä tavalla ja tämä on parantanut kansalliseen turvallisuuteen liittyvien uhkien havainnointia. Tiedustelun kohteita koskevan sääntelyn eli uhkaluettelon ja muun sääntelyn toimivuutta on kuitenkin seurattava ja arvioitava kansallisen turvallisuuden näkökulmasta.

Oikeusturvan näkökulmasta sisäisen ja ulkoisen valvonnan kokonaisuus on osoittautunut jo nyt toimivaksi. Valvontakokonaisuutta kehitetään niin, että valvonnan osa-alueita yhteen sovitetaan. Sisäministeriö seuraa yhdessä muiden valvojen kanssa oikeusturvan toteutumiseen liittyviä näkökulmia.

Siviilitiedustelulainsäädännön toimeenpanoon vaikuttaa käytettävissä olevien voimavarojen taso ja asiaa on jatkossa tarkasteltava toimintaympäristön asettamien vaateiden mukaisesti.

Siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön pidemmän aikavälin seurannan ja kokonaisuuteen liittyvien muiden lainsäädännöllisten tekijöiden johdosta sisäministeriö katsoo, että siviilitiedustelulainsäädännön kehittämistarpeita tarkastellaan laajemmin eduskunnalle annettavan selonteon yhteydessä.

Eduskunnalle annetaan vuoden 2021 loppuun mennessä kokonaisvaltainen seikkaperäisen selonteko siviili ja sotilastiedustelulainsäädännön toimivuudesta, tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta, kehittämistarpeista, valvonnasta ja oikeusturvan toteutumisesta sekä muista

Selvitys

SM2035025

00.01.05.00

16.12.2020

SMDno-2019-2133

asiakokonaisuuteen liittyvistä relevanteista seikoista. Kokonaisvaltaisempi ja laajempi näkemys siviilitiedustelulainsäädännöstä ja sen kehittämistarpeista esitetään valtioneuvoston selonteossa.

Kansliapäällikkö

Kirsi Pimiä

Hallitusneuvos

Johanna Hakala

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Sisäministeriö 16.12.2020 klo 16:17. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.