

Puolustusvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp): Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- sisäministeri Kai Mykkänen, sisäministeriö
- poliisiosaston lainsäädäntöjohtaja Katriina Laitinen, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marko Meriniemi, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Heli Heikkola, sisäministeriö
- rajaturvallisuusasiantuntija, everstiluutnatti Jussi Sainio, sisäministeriö
- rajavartiolaitarkastaja Reijo Lahtinen, sisäministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- hallitussihteeri Kosti Honkanen, puolustusministeriö
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, oikeuskanslerinvirasto
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- esittelijäneuvos Mikko Eteläpää, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- johtaja Teija Tiilikainen, Ulkopoliittinen instituutti
- kybersuurlähtettiläs Pia Rantala-Engberg, ulkoministeriö
- erityisasiantuntija Anu Mutanen, oikeusministeriö
- budjettineuvos Kirsti Vallinheimo, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Maija Rönkä, liikenne- ja viestintäministeriö
- valtioneuvoston turvallisuusjohtaja Jari Ylitalo, valtioneuvoston kanslia
- kansliapäällikkö Hiski Haukkala, Tasavallan presidentin kanslia
- tietosuojavalettuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavalettuutetun toimisto
- tiedustelupäällikkö, kenraalimajuri Harri Ohra-aho, Pääesikunta
- rikostarkastaja Markus Terenius, keskusrikospoliisi
- poliisiylitarkastaja Mikko Eränen, Poliisihallitus
- valvontaosaston johtaja Sami Rakshit, Tulli
- pääsihteeri Vesa Valtonen, Turvallisuuskomitea

Valiokunnan lausunto PuVL 16/2018 vp

- käräjätuomari Jukka Jaakkola, Helsingin käräjäoikeus
- johtaja Jarkko Saarimäki, Viestintävirasto
- liiketoimintajohtaja Mika Matturi, Suomen Erillisverkot Oy
- verkkoarkkitehti Juhan Laxen, Suomen Erillisverkot Oy
- tietoturvapääällikkö Urpo Kaila, CSC - Tieteen tietotekniikan keskus Oy
- tietoyhteiskuntasuhdejohtaja Max Mickelsson, Microsoft Oy
- tietoturvallisuusjohtaja Erka Koivunen, F-Secure Oyj
- turvallisuusjohtaja Jari Pirhonen, Tieto Oyj
- turvallisuusjohtaja Jaakko Wallenius, Elisa Oyj
- hallintojohtaja Vesa Vuoti, DNA Oy
- turvallisuuspääällikkö Janne Kankare, Telia Finland Oyj
- hallituksen jäsen Ahto Apajalahti, Electronic Frontier Finland - Effi ry
- johtava asiantuntija Mika Susi, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- pääsihteeri Tuija Karanko, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry
- hallituksen jäsen Jorma Mellin, Suomen Internet-yhdistys - ISOC Finland
- lakimies Tytti Oras, Suomen Journalistiliitto ry
- hallituksen puheenjohtaja Antero Rytkölä, Suomen Lakimiesliitto ry
- valmiuspääällikkö Pasi Eronen, Teknologiateollisuus ry
- päälouottamusmies Ville Viita, Upseeriliitto ry
- päälouottamusmies, kapteeni Tomi Malkamäki, Aliupseeriliitto ry
- päälouottamusmies Marko Jalkanen, Päälystöliitto ry
- toiminnanjohtaja Janne Kosonen, Suomen Reserviupseeriliitto ry
- toiminnanjohtaja Olli Nyberg, Reserviläisliitto ry
- puheenjohtaja Paavo Kiljunen, Suomen Rauhanturvaajaliitto ry
- oikeudellinen asiantuntija Susanna Mehtonen, Amnesty International, Suomen osasto ry
- puheenjohtaja Timo Mielonen, Suomen Sadankomitea ry
- professori Tuomas Ojanen
- professori Olli Mäenpää
- professori Martti Lehto, Jyväskylän yliopisto
- kyberturvallisuuden professori Jarno Linnéll, Aalto-yliopisto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- korkein oikeus
- korkein hallinto-oikeus
- Valtakunnansyyttäjänvirasto
- Ihmisoikeusliitto
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Suomen tuomariliitto ry
- Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry

Valiokunnan lausunto PuVL 16/2018 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa sekä muutettavaksi poliisilakia niin, että siihen lisätään uusi luku, jossa säädettäisiin tiedustelumenetelmistä ja niiden käytöstä siviilitiedustelussa. Laeissa säädettäisiin muun muassa siviilitiedustelussa käytettävistä toimivaltuuksista, siviilitiedusteluviranomaisen yhteistoiminnasta muiden viranomaisten kanssa, kansainvälisestä yhteistyöstä sekä tiedustelukielloista ja tietojen käsittelystä.

Valiokunta toteaa, että Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut viime vuosina nopeassa tahdissa. Turvallisuuspoliittiseen toimintaympäristöön liittyvät haasteet ovat yhä monimuotoisempia, ja ulkoisiin uhiin varautumisen aikajänne on lyhentynyt. Ulkoinen ja sisäinen turvallisuus limittyvät voimakkaasti toisiinsa, ja niitä on mahdotonta erottaa toisistaan nyky maailmassa. Suomen turvallisuuteen kohdistuvat vakavimmat uhkat ovat useimmiten kansainvälistä alkuperää, tai niillä on kytköksiä maamme ulkopuolelle.

Viestintäteknologian nopea kehitys on tehostanut ja helpottanut Suomelle uhan muodostavien tahojen välistä yhteydenpitoa ja verkostoitumista sekä vaikeuttanut uhkien taustalla olevien tahojen tunnistamista. Teknologian kehittyminen on myös mahdollistanut kansallista turvallisuutta vaarantavien tekojen valmistelun ja toteuttamisen entistä lyhyemmässä ajassa. Samalla uhat ovat muuttuneet toteutuessaan vaikutuksiltaan aiempaa laajemmiksi, moniulotteisemmiksi ja vaarallisemmiksi yksittäisten ihmisten ja koko yhteiskunnan kannalta.

Puolustusvaliokunta pitää ehdotusta siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi erittäin tarpeellisena, sillä Suomessa ei ole laissa säädettyjä toimivaltuuksia siviilitiedustelulle. Suojelupoliisin nykyisten toimivaltuuksien (salaisten tiedonhankintakeinojen) yhteinen piirre on se, että ne on määritelty henkilö- ja rikoslähtöisesti. Toimia voidaan siis kohdentaa vain sellaiseen henkilöön tai käyttää hankittaessa tietoa sellaisen henkilön toiminnasta, jonka voidaan perustellusti olettaa tulevaisuudessa syyllistyvän tai jo syyllistyneen tietyn rangaistusuhun ylittävään rikokseen, rikoksen yritykseen tai jossain tapauksissa rikoksen valmisteluun. Tiedustelutoiminnalle tyypillistä on taas se, etteivät yksilöt välttämättä ole etukäteen identifioitavissa, vaan tiedustelutoiminnan tavoitteena on löytää henkilöt, joiden toiminta vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Siksi tiedustelutoimivaltuuksien käyttöperusteet irrotettaisiin nykyisten toimivaltuuksien rikos- ja henkilökytkennästä.

Valiokunta huomauttaa, että yleiseurooppalaisessa vertailussa Suomi on niiden harvalukuisten maiden joukossa, joilta siviili- ja sotilastiedustelua koskeva lainsäädäntö vielä puuttuu. Valiokunta pitää tärkeänä, että ollakseen uskottava yhteistyökumppani Suomen on välttämätöntä olla yhteistyöverkostossa mukana toimivaltuuksilla, jotka vastaavat keskeisten verrokkimaiden, erityisesti muiden Pohjoismaiden, toimivaltuuksia. Riittävät toimivaltuudet voivat omalta osaltaan varmistaa ja ennaltaehkäistä sellaisten tilanteiden syntymistä, kuten esimerkiksi vuonna 2013 esille tullut ulkoministeriöön kohdistunut laajamittainen verkkovakoilu. Suomi sai tiedon verkkohyökkäyksestä kolmannen maan viranomaisilta. Valiokunta korostaa, ettei kansallista turvalli-

Valiokunnan lausunto PuVL 16/2018 vp

suutta voida rakentaa sen varaan, että Suomi voi satunnaisesti saada kumppanimailta tietoa verkko-ohyökkäyksistä. Kyky tällaiseen toimintaan täytyy omata kansallisesti.

Valiokunta toteaa, että siviilitiedustelua koskeva hallituksen esitys on keskeisen tärkeä osa tiedustelulainsäädäntöä koskevaa kokonaisuutta, johon kuuluvat myös puolustusministeriössä valmisteltu ehdotus laiksi sotilastiedustelusta (HE 203/2017 vp) sekä oikeusministeriössä valmistellut ehdotukset laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 198/2017 vp) ja laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta (HE 199/2017 vp). Lisäksi kokonaisuuteen kuuluu tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan järjestämiseksi eduskunnassa valmisteltu puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta ja uuden tiedusteluvalvontavaliokunnan perustamisesta (PNE 1/2018 vp). Puolustusvaliokunta on antanut lausunnon tiedustelutoiminnan valvonnasta (PuVL 8/2018 vp), perustuslain 10 §:n muuttamisesta (PuVL 4/2018 vp) sekä tiedustelutoiminnan parlamentaarisen järjestämisen (PuVL 6/2018 vp). Valiokunta toteaa, että tiedustelulainsäädännön kokonaisuuden valmistelu on tapahtunut parlamentaarisen seurantaryhmän seurannassa.

Valiokunta keskittyy tässä lausunnossaan arvioimaan erityisesti rajapintakysymyksiä hallituksen esitysten 202/2017 vp ja 203/2017 vp kesken nostaan esiin keskeisinä pitämiään kysymyksiä. Hallituksen esityksestä 202/2017 vp saamansa muun asiantuntijapalautteen osalta puolustusvaliokunta viittaa yksityiskohtaisten huomioiden osalta sisäministeriöltä saamaansa lausunтовastineeseen. Vastineessa on kattavasti käsitelty asiantuntijakuulemisissa esille nousseita lukuisia yksityiskohtaisia huomioita.

Suojelupoliisista tiedusteluorganisaatio

Valiokunta toteaa, että suojelupoliisin tiedonhankintatoimivaltuudet perustuvat tällä hetkellä poliisin toimintaa koskeviin yleislakeihin, pääosin poliisilakiin sekä esitutkinta- ja pakkokeinolaikiin. Tiedonhankintatoimivaltuuksien käyttö on sidottu rikoksen ennalta estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen sekä joissain tapauksissa vaaran torjumiseen. Suojelupoliisille ei tällä hetkellä ole säädetty erityisiä toimivaltuuksia valtion turvallisuuteen liittyvän uhkatiedon hankkimiseksi. Suojelupoliisin tärkeimpänä tehtävänä on yhteistyössä erityisesti keskusrikospoliisin kanssa ennalta estää ja paljastaa terrorismiin, laittomaan tiedustelutoimintaan, joukkotuhoaseiden levittämiseen ja ääriliikkeisiin sekä valtion turvallisuutta vaarantavaan järjestäytyneeseen rikollisuuteen kytkeytyviä hankkeita.

Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksessä ehdotettu tiedustelulainsäädäntö tulee merkittävästi muuttamaan suojelupoliisin asemaa. Uuden lainsäädännön myötä suojelupoliisin asema muuttuisi yhdistetyksi kotimaan turvallisuuspalveluksi ja ulkomaan tiedustelu- ja turvallisuuspalveluksi, jonka tehtävänä olisi hankkia tietoa kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvista uhkista, riippumatta siitä, onko uhkissa kyse rikoksista vai ei. Tiedonhankinnan perusteet sekä toiminnan ajallinen ja alueellinen ulottuvuus muuttuisivat ja laajentuisivat nykyisestä. Osana kokonaisuudistusta esitetään suojelupoliisilta poistettavaksi sille nykyisin kuuluvat esitutkintatehtävät. Saadun selvityksen mukaan suojelupoliisin resursseista noin puolet menee terrorismin vastaiseen toimintaan, vastatiedustelu vie noin 30 prosenttia voimavaroista ja 20 prosenttia toiminnasta on turvallisuusystyötä ja turvallisuus selvitysten tekemistä.

Valiokunnan lausunto PuVL 16/2018 vp

Siviilitiedustelun menetelmät ja kohteet

Poliisilain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 5 a luvun 2 §:n 1 momentissa eritellään siviilitiedustelussa käytettyjä tiedustelumenetelmiä. Tiedustelumenetelmiä ovat telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen kuuntelu, tekninen seuranta, tekninen laitetarkkailu, teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintietojen hankkiminen, peitetoiminta, valeosto ja ohjattu tietolähdetoiminta. Tiedustelumenetelmiä ovat pykälän 2 momentin mukaan myös paikatiedustelu, jäljentäminen, lähetyksen pysäyttäminen jäljentämistä varten ja tietojen saanti yksityiseltä yhteisöltä.

Edellä kuvattuun viitaten valiokunta toteaa, että tiedustelumenetelmien kirjo on erittäin laaja. Tämä tuodaan selvästi esiin myös hallituksen esityksen perusteluissa (s. 136). Perusteluissa todetaan, että uusien koti- ja ulkomaan tehtävien ja toimivaltuuksien osoittamisesta suojelupoliisille ja samanaikaisesti olemassa olevien tehtävien ja toimivaltuuksien laajasta säilymisestä seuraa, että suojelupoliisin tehtäväkenttä ja velvoitteet muodostuvat kansainvälisessäkin vertailussa ainutlaatuisen laajoiksi.

Siviilitiedustelun kohteet (11 kohtaa) määritellään 5 a luvun 3 §:ssä. Tiedustelun kohteita ovat esimerkiksi tiedon hankkiminen terrorismista, ulkomaisesta tiedustelutoiminnasta, kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavasta kriisistä, Suomen kansainvälisen avun antamisen ja muun kansainvälisen toiminnan turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta sekä kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta. Tiedustelumenetelmien käytön edellytyksistä on 5 a luvun 4 §:n 1 momentissa säännös siitä, että yleisenä edellytyksenä siviilitiedustelussa on, että sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoja sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Valiokunta toteaa, että lakiesitys ja sen yksityiskohtaiset perustelut mahdollistavat tiedustelumenetelmien käytön hyvin laajasti. Molempien täsmentämistä on syytä vielä harkita.

Valiokunta huomauttaa, että monissa ehdotetuissa tiedustelumenetelmissä käräjäoikeuden lupa toiminnalle voidaan antaa jopa kuusi kertaa pidemmäksi ajaksi (1 kk/6 kk) kuin salaisessa tiedonhankinnassa (5 a luvun 6 §, 7 §, 11 §, 12 §, 14 §, 20 §). Valiokunnan saaman selvityksen mukaan pidempi lupa-aika on perusteltu siviilitiedustelun luonteen ja tiedustelumenetelmien käytön perusteen vuoksi. Tiedustelutoiminnan luonne poikkeaa merkittävästi rikostorjunnan tarpeista. Jos tiedustelumenetelmän käytölle tarvittaisiin kuuden kuukauden jälkeen jatkoa, uusi käsittely antaisi myös tuomioistuimelle aidon mahdollisuuden kontrolloida luvan edellytysten olevan edelleen olemassa vaarantamatta oikeusturvaa. Siviilitiedustelua koskevassa hallituksen esityksessä tarkoitettu kuuden kuukauden lupa-aika ei myöskään automaattisesti tarkoittaisi sitä, että lupa voitaisiin aina hakea kuudeksi kuukaudeksi tai että se tulisi myöntää kuuden kuukauden määräajaksi. Suhteellisuus- ja vähimmän haitan periaatteen mukaista harkintaa edellyttäisi säännöksessä oleva ilmaisu enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Siksi lupaa haettaessa sekä sitä myönnettäessä tulisi harkita tiedustelumenetelmän käytön ajallisen keston tarpeellisuutta tapauskohtaisesti. Tämä antaisi enemmän harkintavaltaa tuomioistuimelle ja palvelisi samalla oikeusvarmuutta. Edellä todettuun perustuen puolustusvaliokunta pitää ehdotettua lupa-aikaa perustelluna.

Valiokunnan lausunto PuVL 16/2018 vp

Sekä siviilitiedustelua että sotilastiedustelua koskeissa hallituksen esityksissä ehdotetaan lupa-viranomaiseksi Helsingin käräjäoikeutta. Valiokunta pitää lupa-asioiden keskittämistä yhteen käräjäoikeuteen kannatettavana, sillä Helsingin käräjäoikeudella on maan laajin kokemus salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinoasioiden käsittelemisestä.

Oikeus saada tieto tiedustelun kohteeksi joutumisesta

Valiokunta toteaa, että tiedustelumenetelmän käytön kohdistaminen henkilöön tai henkilöryhmään muodostaa poikkeuksetta puuttumisen kyseisen henkilön tai henkilöiden yksityisyyden suojaan, sillä tiedustelumenetelmää käytetään lähtökohtaisesti sen kohteelta salassa. Oikeus saada tieto tiedustelun kohteeksi joutumisesta on valiokunnan mielestä erittäin tärkeä näkökulma arvioitaessa uusien toimivaltuuksien hyväksyttävyyttä. Poliisilain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 5 a luvun 45—47 §:ssä säädetään tiedustelumenetelmillä saatujen tietojen hävittämisestä sekä tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamisesta. Lakiehdotuksen 47 §:n 1 momentin mukaan telekuuntelusta, tietojen hankkimisesta telekuuntelun sijasta, televalvonnasta ja teknisen tarkkailun käytöstä ja viestiin kohdistuvasta jäljentämisestä tai viestiin kohdistuvasta lähetyksen jäljentämisestä siviilitiedustelussa on viipymättä ilmoitettava tiedonhankinnan kohteena olleelle henkilölle kirjallisesti sen jälkeen, kun tiedustelumenetelmän käytön tarkoitus on saavutettu. Tiedustelumenetelmän käytöstä on kuitenkin ilmoitettava tiedonhankinnan kohteelle viimeistään vuoden kuluttua sen käytön lopettamisesta.

Pykälän 2 momentin mukaan tuomioistuin voi suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen vaatimuksesta päättää, että 1 momentissa tarkoitettua ilmoitusta kohteelle saadaan lykätä enintään kaksi vuotta kerrallaan, jos se on perusteltua käynnissä olevan tiedustelumenetelmän käytön turvaamiseksi, kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi taikka hengen ja terveyden suojaamiseksi. Ilmoitus saadaan tuomioistuimen päätöksellä jättää kokonaan tekemättä, jos se on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi. Valiokunta toteaa, että esitetty sääntely vastaa sotilastiedustelua koskevan lakiehdotuksen 86 §:ää.

Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan yhteensovittaminen

Valiokunta toteaa, että siviilitiedustelun kohdelista vastaa pitkälti sotilastiedustelusta annetun lakiehdotuksen 4 §:n listausta sotilastiedustelun kohteista. Samanlainen toimintakenttä korostaa tarvetta sovittaa yhteen siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten toimintaa. Tiedusteluviranomaisten työn yhteensovittamista koskevat vaatimukset huomioidaan valiokunnan mielestä asianmukaisesti poliisilain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 5 a luvun 54 §:ssä (Yhteistyö sotilastiedusteluviranomaisten kanssa). Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tarkoituksena olisi edistää suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten toimintaa siten, että niille säädetyt, samaan päämäärään liittyvät toimialakohtaiset ja rinnakkaiset tehtävät tulevat hoide-
tuiksi tarkoituksenmukaisesti, taloudellisesti ja joustavasti. Keskeisiä yhteistoimintamuotoja olisivat yhteinen tiedustelu- ja analyysitoiminta, keskinäinen tiedonvaihto, yhteisten tiedustelujärjestelmien kehittäminen, yhteisen tilannekuvan muodostaminen turvallisuusuhkista ja toimintaympäristön muutoksista, yhteiset toimintasuunnitelmat, keskinäinen virka-apu, koulutusyhteistyö ja virka-apu.

Valiokunnan lausunto PuVL 16/2018 vp

Valiokunta korostaa, että tuloksellinen tiedustelutoiminta edellyttää tiivistä yhteistyötä paitsi suojelupoliisin ja pääesikunnan tiedusteluosaston kesken tarvittaessa myös muiden toimijoiden kanssa. Valiokunta huomauttaa, että yhteistyöstä muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa on poliisilain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 5 a luvun 55 §:ssä nimenomainen säännös.

Tiedusteluviranomaisten tiiviin yhteistyön merkitystä korostaa valiokunnan mielestä myös se, että puolustusvoimien tiedustelulaitos tulee toimimaan tietoliikennetiedustelun teknisenä toteuttajana suojelupoliisille. Tietoliikennetiedustelun teknisessä toteuttamisessa on puolustusvaliokunnan mielestä erityistä huomiota kiinnitettävä siihen, että tiedustelutoiminnan käytännön järjestelyt ovat asianmukaisia ja että puolustusvoimien tiedustelulaitos hankkii ainoastaan suojelupoliisin tuomioistuimelta hakeman luvan mukaiset tiedot tietoliikenteestä ja että ainoastaan suojelupoliisin virkamiehet pääsevät käsittelemään näitä tietoja. Huomion arvoista on myös korkean tietoturvallisuuden varmistaminen tietoliikennetiedustelun toteuttamisessa. Valiokunta pitää tärkeänä, että puolustusvoimien toteuttamassa siviilitiedustelussa noudatetaan poliisilain 1 luvun oikeusturvatakeita.

Tiedustelutoiminnan yhteensovittamisesta (poliittisella) tasolla säädetään poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 58 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan siviili- ja sotilastiedustelutoiminta sovitetaan yhteen tasavallan presidentin, valtioneuvoston kanslian, ulkoministeriön, puolustusministeriön sekä tarvittaessa muiden ministeriöiden ja viranomaisten kesken. Jos siviilitiedustelulla arvioidaan olevan ulko- ja turvallisuuspoliittisia vaikutuksia, asia on pykälän 2 momentin mukaan valmisteltavasti käsiteltävä 1 momentissa tarkoitettujen viranomaisten kesken. Valiokunta toteaa, että sotilastiedustelua koskevan lakiehdotuksen 14 §:ssä on vastaava säännös tiedustelutoiminnan yhteensovittamisesta.

Poliisilakiehdotuksen yhteensovittamissäännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tiedonhallinnallisesti tiedustelun yhteensovittamisella varmistettaisiin tiedustelun kannalta merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin tietopyyntöihin reagoiminen, tiedustelutoimintaan kytkeytyvien eri hallinnonalojen näkemysten huomioon ottaminen ja tässä prosessissa saavutetun näkemyksen jakaminen asianmukaisille tahoille. Toiminnallisesti yhteensovittamisessa olisi kyse tiedonhankintaprioriteettien osoittamisesta ja koordinoinnista sekä tiedustelutoiminnan tehtävien jakamisesta siviili- ja sotilastiedustelun välillä tiedustelun kohteita ja uhan luonnetta koskevan tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella. Tämän harkinnan yhteydessä voitaisiin arvioida esimerkiksi muualla kuin Suomessa toteutettavaan siviili- ja sotilastiedusteluun mahdollisesti liittyviä ulkopoliittisia herkkyyksiä ja vaikutuksia Suomen kansainvälisiin suhteisiin. Tiedustelutoiminnan yhteensovittamisessa ei sitä vastoin olisi kyse tiedustelun valvonnasta tai operatiiviseen toimintaan, kuten tiedustelumenetelmän käyttämisestä päättämiseen, ulottuvasta ohjauksesta.

Valiokunta huomauttaa, että toisin kuin sotilastiedustelua koskevan lakiehdotuksen 9 §:n 6 kohdassa siviilitiedustelua koskevasta lakiehdotuksesta puuttuu tiedustelutehtävän määritelmä. Sotilastiedustelussa tiedustelutehtävä määritellään pääesikunnan tiedustelupäällikön sotilastiedusteluviranomaiselle antamaksi toimeksiannoksi tiedustelutiedon hankkimiseksi 4 §:ssä tarkoitettusta sotilastiedustelun kohteesta, joka perustuu ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisen kokouksen valmisteltavasti käsittelemiin painopisteisiin tai 13 §:ssä tarkoitettuun tietopyyntöön. Tietopyyntöjä sotilastiedustelun kohteista voivat sotilastie-

Valiokunnan lausunto PuVL 16/2018 vp

dustelua koskevan lakiehdotuksen 13 §:n mukaan tehdä pääesikunnalle tasavallan presidentti, valtioneuvoston kanslia, ulkoministeriö ja puolustusministeriö.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan konkreettisten tiedustelutehtävien antaminen on sotilasorganisaatiossa vakiintunut ja pitkäaikainen toimintamalli, siviilitiedustelun puolella ei ole ollut tällaista käytäntöä. Valiokunta toteaa, että tiedustelutehtävän tarkempi määrittäminen voisi edesauttaa myös siviilitiedustelussa tiedustelutoimintavaltuuksien käytön edellytysten arviointia ja mahdollistaa tätä kautta tiedustelutoiminnan ja sillä saadun tiedon tehokkaamman valvonnan.

Siviilitiedustelun valvonnasta

Puolustusvaliokunta huomauttaa, että tiedusteluviranomaisten toimivaltuuksien merkittävä laajentuminen merkitsee entistä pidemmälle menevää puuttumista keskeisiin perus- ja ihmisoikeuksiin, erityisesti yksityiselämän suojaan ja yksilön luottamuksellisen viestinnän salaisuuteen. Uudella lainsäädännöllä voi olla vaikutuksia myös muihin perus- ja ihmisoikeuksiin, kuten ilmaisen vapautteen, yhdistymis- ja kokoontumisvapautteen sekä uskonnon, mielipiteen ja omantunnon vapautteen. Tästä syystä on erittäin tärkeää, että tiedusteluviranomaiset käyttävät toimivaltuuksiaan oikeasuhteisesti ja tarkoituksenmukaisesti ja että uusia toimivaltuuksia koskeva sääntely on mahdollisimman täsmällistä ja tarkkarajaista. Valiokunta huomauttaa, että eurooppalaisessa oikeuskehityksessä tiedustelutoiminnan yleisen hyväksyttävyyden edellytykseksi on asetettu tiedustelutoiminnan riippumaton ja kattava ulkopuolinen valvonta sekä parlamentaarinen valvonta. Lisäksi henkilöillä, jotka voivat joutua tai kokevat voivansa joutua tiedustelumenetelmien käytön kohteeksi, on oltava turvattuna riittävät oikeussuojakeinot salaisia viranomaistoimia käyttäviä viranomaisia vastaan.

Valiokunta korostaa, että organisaatioiden oman laillisuusvalvonnan lisäksi — sekä sisä- että puolustusministeriöön on tulossa lisäresursseja sisäiseen valvontaan — tarvitaan uskottava ulkopuolinen laillisuusvalvonta: tiedusteluvaltuutettu toimistoinen sekä parlamentaarinen valvonta uuden tiedusteluvallontavaliokunnan myötä. Valiokunta toteaa, että tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan tavoitteena on vahvistaa tiedustelutoiminnan hyväksyttävyyttä seuraamalla ja arvioimalla, miten turvallisuusympäristössä tapahtuvat muutokset, yhteiskunnan kokonaisuutena ja perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen otetaan huomioon sekä tiedustelutoiminnan laajuudessa ja kohdentamisessa että käytännön tiedustelutoiminnassa.

Puolustusvaliokunta totesi tiedustelutoiminnan valvonnasta antamassaan lausunnossa (PuVL 8/2018 vp), että tiedusteluvalluutetulla ja tämän toimistolla pitää olla riittävät resurssit uskottavan ja kattavan valvonnan suorittamiseen. Alkuvaiheessa tiedusteluvalluutetun toimistoon arvioidaan hallituksen esityksen (HE 199/2017 vp) mukaan tarvittavan valtuutetun lisäksi kaksi päätoimista asiantuntijavirkamiestä esittelijöinä sekä yksi päätoiminen assistentti. Tällainen arvio tarvittavan henkilöstön määrästä on puolustusvaliokunnan näkemyksen mukaan selkeästi alimitoitettu. Ehdotetun kokoinen henkilöstömäärä olisi myös haavoittuva esimerkiksi poissaolojen ja henkilövaihdosten varalta. Tiedusteluvalluutetun ja hänen toimistonsa tehtäväkenttä on erittäin laaja. Laillisuusvalvonnan uskottavuus on keskeisen tärkeä elementti koko tiedustelulainsäädäntöä. Tämän vaatimuksen on heijastuttava myös toiminnan resursointiin. Valiokunta toteaa, että myös tuomioistuimille tulee varmistaa riittävät resurssit.

Valiokunnan lausunto PuVL 16/2018 vp

Valiokunta huomauttaa, että ylimpien laillisuusvalvojien, eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin, laillisuusvalvonta kohdistuu myös siviili- ja sotilasviranomaisten toimintaan ja toimivaltuuksien käyttöön. Ylimpien laillisuusvalvojien lisäksi niin sanotut erityisvaltuutetut, kuten tasa-arvovaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja tietosuojavaltuutettu, valvovat ulkoisina laillisuusvalvojina viranomaistoiminnan lainmukaisuutta. Ylimmistä laillisuusvalvojista tiedustelutoiminnan valvontaa suorittaa nykyään ennen muuta oikeusasiamies. Poliisin toimintaan kohdistuvassa oikeusasiamiehen valvonnassa korostuu salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan valvonta. Oikeusasiamies valvoo salaisia tiedonhankintakeinoja pääasiassa tarkastuksin ja muuna oma-aloitteisena valvontana.

Valiokunta painottaa, että tiedusteluvalvontavaliokunnan perustaminen ei saa rajoittaa millään lailla olemassa olevien eduskunnan valiokuntien tiedonsaantioikeutta. Valiokunta toteaa, että suojelupoliisin ja pääesikunnan tiedusteluosaston kanssa säännöllistä vuoropuhelua käyvät eduskunnan nykyisistä valiokunnista ainakin puolustusvaliokunta, hallintovaliokunta, perustuslakivaliokunta ja ulkoasiainvaliokunta.

Suojelupoliisi kokonaisuudessaan parlamentaariseen ja laillisuusvalvontaan

Puolustusvaliokunta pitää välttämättömänä, että tiedusteluvaltuutettu ja tiedusteluvalvontavaliokunta tulevat valvomaan suojelupoliisin toimintaa kokonaisuudessaan. Tämä on perusteltua paitsi valvonnan yleisen uskottavuuden kannalta myös sen vuoksi, että monessa tapauksessa on vaikeaa arvioida salaisten tiedonhankintakeinojen ja siviilitiedustelutoiminnan rajapintoja. Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 5 §:ssä säädetään tilanteesta, jossa sallitaan tiedustelumenetelmän käytön jatkaminen salaisena tiedonhankintana rikoksen estämiseksi ja paljastamiseksi.

Pykälässä säädetään, että jos siviilitiedustelua tehtäessä tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että henkilön voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän 5 luvun 3 §:ssä mainittuun rikokseen, valtiopetokseen, törkeään valtiopetokseen tai laittomaan sotilaalliseen toimintaan taikka voidaan olettaa, että sellainen rikos on tehty eikä tiedustelumenetelmän käytöllä enää voida olettaa saatavan tietoja luvan tai päätöksen perusteena olevasta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta, suojelupoliisi saa jatkaa tiedustelumenetelmän käyttöä salaisena tiedonhankintana rikoksen estämiseksi ja paljastamiseksi tämän luvun nojalla annetun luvan voimassaolon ajan, enintään kuitenkin kuukauden ajan. Asia on tällöin saatettava mainitun ajan kuluessa sen viranomaisen ratkaistavaksi, joka on toimivaltainen päättämään kysymyksessä olevan tiedonhankintakeinon käyttämisestä.

Valiokunta toteaa, että säännöksen tarkoittamissa tilanteissa tiedusteluvaltuutetun toimivalta valvoa suojelupoliisin tiedonhankintaa siis katkeaisi, vaikka suojelupoliisi jatkaa tiedonhankintaa samalla keinolla ja mahdollisesti samasta kohteesta, vain tiedonhankinnan tarkoituksen muuttuessa. Sama rajapintatarkastelu voi tapahtua myös toiseen suuntaan: salaisen tiedonhankinnan aikana ilmenee vakavan kansallisen turvallisuuden uhka, josta tiedonhankintaa jatketaan tiedustelumenetelmällä. Jos parlamentaarinen ja laillisuusvalvonta koskee koko suojelupoliisin toimintaa, tätä ongelmaa ei ole.

Valiokunta korostaa, että suojelupoliisin koko toiminnan parlamentaarinen valvonta on tarpeen myös sen vuoksi, että suojelupoliisin päällikölle esitetään laajoja toimivaltuuksia kansainvälises-

Valiokunnan lausunto PuVL 16/2018 vp

sä yhteistyössä. Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 57 §:n mukaan suojelupoliisin päällikkö päättää kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisesta ja yhteistyöhön liittyvien tiedustelumenetelmien käytöstä sekä tietojen luovuttamisesta kansainvälisille yhteistyötahoille. Valiokunta toteaa, että asiaan liittyvien ulko- ja turvallisuuspoliittisten näkökohtien vuoksi tälle toiminnalle on välttämätöntä hakea parlamentaarista katetta.

Kansainväliseen tiedusteluyhteistyöhön ja tiedustelutietojen vaihtoon liittyy merkittäviä ihmisoikeuskysymyksiä. Tiedonvaihdon kohteena olevien tai sivullisten henkilöiden turvallisuus tai ihmisoikeudet voivat vaarantua. Valiokunta painottaa, että tiedustelutietojen luovuttamista toisen valtion viranomaiselle tulee koskea välttämättömyysvaatimus, vaatimus toisen valtion ihmisoikeustilanteen huomioon ottamisesta sekä kielto luovuttaa tietoja, jos tietojen luovuttaminen johtaa ihmisoikeusrikkomuksiin yksilöitä vastaan. Voimassa olevan poliisilain 1 luvussa säädetään poliisia — myös suojelupoliisia — velvoittavista poliisioikeudellisista periaatteista. Poliisilain 1 luvun 2 §:n mukaan poliisin on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista. Kyseinen lainkohta koskee kaikkea suojelupoliisin toimintaa. Suomen perustuslain 22 §:ssä säädetään, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3—5 artikloissa määrätään kidutuksen kiellosta, orjuuden ja pakkotyön kiellosta sekä oikeudesta vapauteen ja turvallisuuteen. Vastaavanlaisia ihmisoikeusmääräyksiä on useissa ylikansallisissa Suomea velvoittavissa sopimuksissa.

Tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeus tuomioistuimessa

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta (HE 199/2017 vp) 1. lakiehdotuksen 14 §:ssä säädetään tiedusteluvaltuutetun läsnäolosta tuomioistuimessa. Säännöksen mukaan tiedusteluvaltuutetulla tai hänen määräämällään virkamiehellä on oikeus olla läsnä käsiteltävässä tiedustelumenetelmää koskevassa lupa-asiaa tuomioistuimessa. Säännöksen perustelujen mukaan läsnäolo-oikeus koskisi siviili- ja sotilastiedustelumenetelmien lupakäsittelyä Helsingin käräjäoikeudessa. Tämän lisäksi valtuutetulla olisi oikeus olla läsnä lupa-asiaassa annettuun päätökseen tehdyn kantelun käsittelyssä Helsingin hovioikeudessa.

Perusteluissa todetaan edelleen, että pykälässä olisi kyse nimenomaisesti läsnäolo-oikeudesta tuomioistuinkäsittelyssä. Tiedusteluvaltuutetulla ei siten olisi velvollisuutta olla läsnä asian käsittelyssä, ja läsnäolo-oikeuden käyttäminen olisi tiedusteluvaltuutetun harkinnassa. Läsnäolo-oikeudella turvattaisiin tiedusteluvaltuutetun mahdollisuus saada tietoonsa reaaliaikaisesti kaikki tuomioistuinkäsittelyssä esillä olevat seikat tiedustelumenetelmän käytön perusteista ja edellytyksistä. Käytännössä osa lupahakemuksen tueksi esitetyistä seikoista annetaan tuomioistuimelle suullisesti. Valtuutetun tiedonsaantioikeus täydentyisi tämän läsnäolo-oikeuden kautta, eikä tiedusteluvaltuutettua olisi suljettu pois mistään tiedustelumenetelmäprosessin vaiheesta. Läsnäolo-oikeus myös ohjaisi osaltaan tiedusteluluvan hakijaa riittävien perustelujen esittämiseen tiedustelumenetelmän käyttöluupahakemuksessa. Läsnäolo-oikeus tarkoittaisi valtuutetun oikeutta kuunnella ja katsoa kaikki käsittelyssä esitettävä aines. Perustelujen mukaan läsnäolo-oikeuteen ei sisältyisi muita osallistumisoikeuksia tuomioistuinkäsittelyyn, kuten oikeutta tulla kuulluksi tai esittää muutoin näkemyksiään istunnossa.

Valiokunnan lausunto PuVL 16/2018 vp

Valiokunta ei pidä ehdotettua sääntelyä asianmukaisena. Valiokunnan mielestä valtuutetulla tulee kaikissa tapauksissa olla oikeus tulla kuulluksi tai esittää näkemyksiään tuomioistuimessa. Valiokunta huomauttaa, että esitetty sääntely saattaa johtaa tilanteeseen, jossa valtuutettu tai hänen edustajansa havaitsisi asian käsittelyssä seikan, jonka perusteella hän voisi määrätä edellä mainitun hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 15 §:n (tiedustelumenetelmän käytön keskeyttäminen tai lopettaminen) nojalla tiedustelumenetelmän käytön lopetettavaksi, mutta hän ei tuomioistuimessa voisi huomauttaa asiasta. Sen sijaan valtuutetun tulisi odottaa, että tiedustelumenetelmän käyttö aloitetaan, jonka jälkeen annetaan sen lopettamisesta väliaikainen määräys ja asia saatetaan saman tuomioistuimen käsiteltäväksi. Valiokunnan näkemyksen mukaan tällainen menettely ei ole kenenkään edun mukaista toimintaa.

Tiedustelutoiminnan kohdentaminen

Tietoliikennetiedustelu on määritelty hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen (Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa) 2 §:n 1 momentissa seuraavasti: "Suomen rajan viestintäverkossa ylittävään tietoliikenteeseen kohdistuvaa, tietoliikenteen automatisoituun erotteluun perustuvaa teknistä tiedonhankintaa sekä hankitun tiedon käsittelyä." Tietoliikennetiedustelun teknisenä toteuttajana toimii puolustusvoimien tiedustelulaitos (10 §). Tietoliikennetiedustelua ei lakiehdotuksen 12 §:n mukaan saa kohdistaa viestiin, jonka lähettäjä ja vastaanottaja ovat Suomessa, eikä tietoon, josta lähettäjällä tai vastaanottajalla taikka tallentajalla on velvollisuus tai oikeus kieltäytyä todistamasta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13, 14, 16 tai 20 §:n taikka 22 §:n 2 momentin nojalla. Valiokunta huomauttaa, että tietoliikennetiedustelukiellon piirissä ovat siis muun muassa lääkärit, papit ja toimittajat.

Saadun selvityksen mukaan tietoliikennetiedustelun erityistavoitteena olisi parantaa Suomen kykyä suojautua vakavimpia tietoverkkouhkia vastaan. Tietoliikennetiedustelua tehtäisiin pitkälti automatisoidun erottelun avulla. Toiminta kohdistuisi kokonaisuutena erittäin pieneen osaan koko tietoliikenteestä. Valiokunta huomauttaa, ettei liian suurten datamassojen analysointi ole myöskään tiedustelutoiminnan tehokkuuden ja siten tiedustelutoiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta tarkoituksenmukaista. Massavalvonnassa kaikkien lähettäjien ja vastaanottajien viestejä seurataan yleisillä hakulausekkeilla, joita ei ole kohdennettu selkeästi määriteltyihin ja lakiin perustuviin sekä ajantasaisiin riskitekijöihin ja -ryhmiin.

Valiokunta toteaa, että tietoliikennetiedustelumenetelmien käyttämiseksi tarvitaan lakiehdotuksen mukaan aina tuomioistuimen lupa (7 §), jossa olisi ilmoitettava: 1) tietoliikennetiedustelun kohteena oleva toiminta; 2) kyseistä toimintaa koskevat tosiseikat; 3) tosiseikat, joihin tietoliikennetiedustelun käytön edellytykset perustuvat; 4) tietoliikennetiedustelussa käytettävät hakuehdot tai hakuehtojen luokat sekä perustelut niille; 5) rajan ylittävän viestintäverkon osa, jossa liikkuvaan tietoliikenteeseen hakuehtoja käytetään, sekä perustelut viestintäverkon osan valinnalle; 6) tietoliikennetiedustelua koskevan luvan voimassaoloaika kellonajan tarkkuudella; 7) tietoliikennetiedustelun suorittamista johtava ja valvova tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies ja 8) mahdolliset tietoliikennetiedustelun rajoitukset ja ehdot. Jos tuomioistuin myöntää luvan tiedusteluviranomaiselle, tietoliikennetiedustelun käytön aloittaminen edellyttää ulkopuolisen kytkennän suorittajan suorittamaa kytkentää tuomioistuimen myöntämän luvan tarkoittamaan viestintäverkon osaan. Myös

Valiokunnan lausunto PuVL 16/2018 vp

tämä takaisi osaltaan sen, ettei tiedusteluviranomaisella ole suoraa pääsyä kaikkeen tietoliikenteeseen.

Hallituksen esityksen mukaan tiedusteluviranomaisille ei olla myöntämässä oikeutta velvoittaa yrityksiä salausavaimien luovuttamiseen. Valiokunta pitää tätä erittäin tärkeänä rajauksena. Valiokunnan mielestä on myös välttämätöntä varmistaa, että tiedusteluviranomaisten uudet toimivaltuudet ovat selvät suomalaiselle yritys kentälle. Mahdollisimman tarkkarajaisien toimivaltuuksien kautta on selkeästi rajattava, mitä toimia suomalaiset yritykset ovat velvollisia tekemään tiedusteluviranomaisten avustamiseksi.

Tärkeänä tekijänä väärinkäytösten ehkäisemisessä ovat toimivien sisäisten ja ulkoisten valvontajärjestelmien lisäksi kattavat lokitusmekanismit, joiden avulla tiedusteluviranomaisten toimintaa on mahdollista seurata ja mahdolliset väärinkäyttötapaukset voidaan luotettavasti todentaa. Ylipäätään uusien toimivaltuuksien käyttämisessä on varmistettava, ettei sääntely heikennä suomalaisyritysten kilpailukykyä ja toimintamahdollisuuksia Suomessa: hyvällä yrityssalaisuuden suojalla on huomattava merkitys yritysten toimintaedellytyksille. Valiokunta huomauttaa, että ehdotetulla sääntelyllä voi olla myös merkittävä positiivinen vaikutus yritysten toimintakenttään, sillä viranomaiset voisivat jatkossa paremmin paljastaa ja estää kotimaisiin yrityksiin sekä niiden liiketoimintasalaisuuksiin kohdistuvaa haitallista toimintaa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Puolustusvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 6.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ilkka Kanerva kok
varapuheenjohtaja Mika Kari sd (osittain)
jäsen Thomas Blomqvist r
jäsen Timo Heinonen kok (osittain)
jäsen Marisanna Jarva kesk
jäsen Antti Kaikkonen kesk (osittain)
jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Krista Mikkonen vihr
jäsen Markus Mustajärvi vas
jäsen Lea Mäkipää sin
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Markku Pakkanen kesk
jäsen Jaana Pelkonen kok
jäsen Mika Raatikainen ps

Valiokunnan lausunto PuVL 16/2018 vp

jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Mikko Savola kesk
varajäsen Eero Reijonen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola

Valiokunnan lausunto PuVL 16/2018 vp

Eriävä mielipide

Perustelut

Puolustusvaliokunnan lausunto

Valiokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota keskeisiin asioihin. Turvallisuusympäristön muutos, teknologinen kehitys, rikollisen toiminnan aikajänteen lyhentymisen suunnitelmasta tekoihin, laajempi ja monimuotoisempi kansainvälinen verkostoituminen sekä uhkien massamittaisuus edellyttävät turvallisuuskoneistolle uusia mahdollisuuksia toimia uhkia vastaan.

Myös se, että lainsäädännössä ei nykyisellään ole toimivaltuuksia siviilitiedustelulle, tukee säädöspohjan laajentamista. Henkilö- ja rikoslähtöisistä toimivaltuuksista irtaantuminen ei kuitenkaan ole ongelmatonta esimerkiksi yksilön oikeussuojaa punnittaessa.

Valiokuntien ja koko eduskunnan kannanmäärittely hyvin laajaan lakipakettiin on haastavaa. Siviili- ja sotilastiedustelulakien lisäksi kokonaisuuteen kuuluvat perustuslain 10 §:n muuttaminen ja laki tiedustelutoiminnan valvonnasta. Siihen kytkeytyy myös eduskunnan työjärjestyksen muuttaminen. Eduskunnan päätös perustuslain muuttamiseksi kiireellisessä menettelyssä ei ainaakaan parantanut mahdollisuutta arvioida kriittisesti ja perusteellisesti koko lakipakettia.

Valiokunta keskittyy lausunnossaan arvioimaan erityisesti hallituksen esitysten rajapintoja. Valiokunta toteaa — tukeutuen hallituksen esityksen perusteluihin — että suojelupoliisin entiset ja uudet tehtävät ja toimivaltuudet muodostuvat ainutlaatuisen laajoiksi. Tämän lisäksi suojelupoliisi tukeutuu puolustusvoimien tiedustelulaitokseen tietoliikennetiedustelun teknisenä toteuttajana.

Sotilastiedustelun ohella myös siviilitiedustelulla voi olla merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia vaikutuksia ja riskejä. Sotilastiedustelussa konkreettisten tiedustelutehtävien antaminen on vakiintunut käytäntö. Siviilitiedustelua koskevassa esityksessä tiedustelutehtävää ei ole määritelty. Näistä syistä kansanvaltaisesti valittujen organisaatioiden edustajilla pitää olla aina mahdollisimman ajantasainen kokonaiskuva tiedusteluorganisaatioiden toiminnasta.

Edellä mainituista syistä vahvan turvallisuuskoneiston parlamentaarinen valvonta on erityisen tärkeää. Suomen poliittinen historia ja tuore esimerkki Saksasta osoittavat, että aina tiedustelutoiminta ja sen organisaatio, mukaan luettuna organisaation johto, ei toimi poliittisesti neutraalisti.

Kaavailu siitä, että suojelupoliisi tekisi laajan turvallisuusselvityksen eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokuntaan mahdollisesti valittavista kansanedustajista, on demokratialle vieras. Suojelupoliisia ei ole syytä päästää mukaan prosessiin, jonka lopputuloksena valitaan suojelupoliisia valvova poliittinen elin. Vaikka suojelupoliisi ei päättä eikä tee päätösesitystä valittavista valiokunnan jäsenistä, ei sen ole syytä toimia edes osana valintaprosessia.

Valiokunnan lausunto PuVL 16/2018 vp

Tiedustelun kohteiden määrittäminen

Ehdotetuissa poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä ja tietoliikennetiedustelua siviilitiedustelussa koskevan lain 3 §:ssä luetellut tiedustelun kohteet ovat sekä perusteluineen että varsinaisine lakitekstimuotoiluineen lajeita ja epämääräisiä.

Myös poliisilain 5 a luvun 4 §:ssä ja tietoliikennetiedustelua siviilitiedustelussa koskevan lain 4 §:ssä luetellut tiedustelumenetelmien käytön eri asteiset edellytykset (vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta, voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoja, voidaan perustellusti olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi, välttämätöntä) ovat vahvasti tulkinnanvaraisia ja jättävät paljon tuomioistuimen harkinnan varaan.

Käytettävät hakuehdot

Erittäin tärkeäksi muodostuu myös se, millaisia tietoliikennetiedustelussa käytettävät hakuehdot tosiasiaassa ovat, kuinka tarkasti näillä pystytään rajaamaan tiedustelun kohteita ja kuinka nämä muotoillaan tuomioistuimelle osoitetussa hakemuksessa.

Kun tiedustelumenetelmän käyttö edellyttää tuomioistuimen lupaa, tuomioistuimen eli viime kädessä yksittäisen tuomarin vastuu tiedustelumenetelmien lain-, perustuslain- ja ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisuudesta on olennaista.

Tuomioistuin on avainasemassa sen varmistamisessa, että tiedustelumenetelmiä käytetään vain:

- 1) välttämättömissä tilanteissa
- 2) mahdollisimman rajatusti ja kohdennetusti
- 3) että hakemukset ovat riittävän tarkoin perusteltuja.

Teleliikennettä koskevat pakkokeinot — nykykäytäntö

Tuomioistuin on käytännössä hyvin harvoin hylännyt poliisin tekemiä telepakkokeinohakemuksia. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen vuotta 2017 koskevan kertomuksen mukaan viime vuonna tuomioistuimet hylkäsivät vain kymmenen poliisin telepakkokeinovaatimusta. Vuoden aikana poliisille myönnettiin rikoksen selvittämistä varten telekuuntelu- ja televalvontalupia 2 412 kappaletta.

Koulutusvajeen täyttäminen tuomioistuimessa

Hallituksen esityksen mukaan tiedustelumenetelmien käyttöä koskevat lupa-asiat käsiteltäisiin Helsingin kärjäoikeudessa, jolla on ennestään kokemusta salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinoasioiden käsittelemisestä.

Tuomioistuinvalvonnan uskottavuuden turvaamiseksi tuomioistuimen riittävät resurssit, koulutustarpeisiin vastaaminen ja tuomareiden erikoistuminen vaativiin tiedustelu- ja ihmisoikeusky-symyksiin on varmistettava. Tämä korostuu erityisesti siitä syystä, että nyt tiedustelua harjoittavat toimijat saavat aivan uuden pelikentän, uusia työkaluja ja toimivaltuuksia.

Valiokunnan lausunto PuVL 16/2018 vp

Tuomioistuinkontrolli jää vajaaksi

Tuomioistuinkontrolli koskee vain osaa tiedustelumenetelmistä, osaa menetelmistä voidaan käyttää suojelupoliisin päällikön tai suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen päätöksellä. Kiiretilanteessa myös tietoliikennetiedustelu tai muu tuomioistuimen lupaa edellyttävä menetelmä voidaan aloittaa ilman tuomioistuimen lupaa. Tiedustelumenetelmien eriasteisia päätöksentekoprosesseja olisi syytä vielä huolellisesti arvioida ja selventää, miksi tuomioistuinkontrolli koskee vain osaa keinoista.

Kontrolli ulkomaantiedusteluoperaatioissa

Ulkomailla toteutettavasta tiedustelusta päättää suojelupoliisin päällikkö ilman tuomioistuinta. Yhden henkilön päättäessä tällaisen tiedusteluoperaation aloittamisesta muodostaa jo sinällään riskin.

Ulkomaantiedustelua eivät harjoita suomalaiset virkamiehet. Käytännön operaatioissa toimivat "alihankkijat", jotka ottavat tietoisesti riskin siitä, että rikkoessaan kohtamaan lakeja seuraukset voivat olla kovia. Toiminnalla voi olla merkittäviä vaikutuksia myös Suomen ulkopoliittiseen asemaan ja diplomaattisiin suhteisiin. Näistä syistä tällaisen toiminnan suunnittelu ja painopisteiden päättäminen tulee kytkeä tiiviisti ulko- ja turvallisuuspoliittiseen päätöksentekoon.

Eri toimijoiden (ministeriöt, tasavallan presidentti, valtioneuvoston kanslia) tekemisten yhteensovittaminen ei riitä silloin, kun yhden henkilön päätöksenteko tulee arvioitavaksi vasta jälkikäteen.

Tiedustelun kohteen oikeus saada tietää olleensa kohteena

Esitettyssä poliisilain 5 a luvun 47 §:ssä esitetään tärkeänä pääsääntönä, että tiedustelumenetelmien kohteella on oikeus saada tietää tästä, kun se tiedustelun tarkoitus huomioiden on mahdollista. Vastaavasti tietoliikennetiedustelua siviilitiedustelussa koskevan lain 20 §:ssä esitetään, että silloin, kun tietoliikennetiedustelussa on manuaalisesti selvitetty Suomessa olevan henkilön luottamuksellisen viestin tai tallentaman tiedon sisältö, ilmoitetaan hänelle tietoliikennetiedustelusta. Poikkeuksellisesti ilmoituksia voidaan painavista syistä lykätä tai se voidaan jättää tekemättä.

Lähtökohtaista ilmoitusvelvollisuutta koskee poikkeus, jonka mukaan ilmoitusvelvollisuutta tietoliikennetiedustelun kohteelle ei ole lainkaan silloin, jos tieto on hävitetty tietoliikennetiedustelua koskevan lain 9 §:n 2 momentin tai 15 §:n perusteella, eli silloin, kun tietoliikennetiedustelu on aloitettu kiiretilanteessa ja tuomioistuin on sittemmin määrännyt sen lopetettavaksi edellytysten puuttuessa tai kun tietoliikennetiedustelu on kohdistunut tiedustelukieltojen alaiseen materiaaliin.

Edellä mainittu poikkeus ilmoitusvelvollisuudesta tarkoittaa käytännössä sitä, että silloin, kun tietoliikennetiedustelulle ei alun perinkään ole ollut lainmukaisia perusteita tai se on kohdistunut viestintään, johon se ei lain mukaan saisi kohdistua, kohteet eivät saa tietää tapahtuneesta.

Valiokunnan lausunto PuVL 16/2018 vp

Vaikka tässä tarkoitettua viestintää koskee esityksessä tiedustelukiello, esityksen perusteluissa kuitenkin nimenomaisesti todetaan, että tietoliikennetiedustelun luonteesta johtuen tarkka kohdentaminen ja rajaaminen ei ole mahdollista eikä tiedustelukiellon täydellinen noudattaminen teknisesti mahdollista. Joissain tapauksissa viestin luonne voidaan havaita vasta sen sisältöä manuaalisesti selvitettyä. Myös tällaisissa tilanteissa yksilöllä tulisi olla oikeus tietää hänen viestintänsä joutumisesta tiedustelun kohteeksi. Ilmoitus- ja tiedonsaantioikeus tulisi siis olla aina, kun ihminen on lukenut viestin. Toisaalta sääntelyn ajanmukaisuutta on seurattava, koska tällainenkin rajaus voi lähitulevaisuudessa muodostua ongelmalliseksi, kun esimerkiksi tekoälyteknologian kehittyminen mahdollistaa koneellisesti tietoja yhdistelemällä pidemmälle yksilön yksityisyyden alaan käyvien päätelmien tekemisen kuin mihin ihminen kykenisi.

Yksilön tiedonsaantioikeus on keskeistä järjestelmän legitimitetin kannalta sekä ylilyöntien ja väärinkäytösten ehkäisemiseksi. Toiminnan salaisen luonteen vuoksi tiedonsaantioikeus on keskeistä myös oikeussuojakeinojen käyttömahdollisuuksien kannalta. Myös tiedusteluvaltuutetun tulisi saada tietää tällaisista tapauksista.

Tällaisten tapausten lukumäärää ja yleisyyttä tulisi seurata ja arvioida, kuinka paljon sivullisten henkilöiden viestintää ajautuu luettavaksi sekä kuinka hyvin tiedustelun kohdentaminen tässä välissä onnistuu.

Kansainvälinen tiedusteluyhteistyö ja ihmisoikeudet

Kansainväliseen tiedusteluyhteistyöhön ja tiedustelutietojenvaihtoon liittyy merkittäviä ihmisoikeuskysymyksiä. Tiedonvaihdon kohteena olevien tai sivullisten henkilöiden turvallisuus tai ihmisoikeudet voivat vaarantua.

Pahimmillaan tietojenvaihto voi johtaa kuolemanrangaistuksen käyttöön, kidutukseen tai muihin epäinhimilliseen kohteluun, vainoon, mielivaltaisiin vapaudenriistoihin tai epäoikeudenmukaisiin oikeudenkäynteihin.

Merkittävää on esimerkiksi se, millaista suomalaisia koskevaa tietoa tietojenvaihdon piirissä on, millaiseen toimintaan suomalaisten luovuttama tieto voi muissa maissa johtaa ja, millaisin keinoin tietojenvaihdon kohteena olevia tietoja on hankittu.

Kansainvälistä yhteistyötä koskeva pykälä ei sisällä minkäänlaista viittausta ihmisoikeuksien huomioimiseen. Lisäksi ihmisoikeusnäkökohdat on huomioitava erillisessä poliisin henkilötietosääntelyn uudistamista koskevassa lainsäädäntöesityksessä.

Kansainvälisellä tiedustelutietojen vaihdolla ei saa kiertää kotimaisen lain soveltamisalan rajoituksia esimerkiksi siten, että vieraan valtion viranomaisilta hankittaisiin tietoja suomalaisten välisestä viestinnästä tai muusta tiedustelukiellojen alaisesta viestinnästä. Kansainvälisen tietojenvaihdon kriittinen arviointi jää esityksessä muutenkin vähäiseksi.

Valiokunnan lausunto PuVL 16/2018 vp

Tiedustelutoiminnan tehokas ja laaja valvonta

Laajojen tiedustelutoimivaltuuksien myötä tiedusteluviranomaiset, mukaan lukien suojelupoliisin toiminta kokonaisuudessaan, on saatettava uskottavan parlamentaarisen valvonnan, itsenäisen valvontaviranomaisen toteuttaman valvonnan ja tuomioistuimen harjoittaman valvonnan piiriin.

Tiedustelutoimintaa valvovalla tiedusteluvaltuutetulla tulisi olla mahdollisuus valvoa myös kansainvälistä tietojen vaihtoa ja tarvittaessa puuttua siihen. Tämän varmistamiseksi esitystä tulee esimerkiksi muokata niin, että myös kansainvälinen tietojen vaihto määritellään poliisilain 5 a luvun 2 §:n mukaiseksi tiedustelumenetelmäksi, jonka valvonta kuuluisi tiedusteluvaltuutetun toimivaltaan.

Tietoliikennetiedustelun kaksijakoisuus

Esitetyt säännökset mahdollistavat periaatteessa tiedustelun laadukkaan kohdentamisen, mutta myös laajamittaisen, heikosti kohdennetun tietoliikenteen seurannan. Tietoliikennetiedustelun tehokkuus tiedustelulle asetettujen tavoitteiden toteuttamisessa jää avoimeksi.

Perusoikeusnäkökulmasta keinon tehokkuus sen hyväksyttävien tavoitteiden saavuttamisessa on keskeinen edellytys perusoikeutta rajoittavan toiminnan hyväksyttävyydelle. Tiedustelutoiminnan legitimitetin, kansalaisten tiedonsaantioikeuden, sääntelyn toimivuuden seurannan ja sen tulevan arvioinnin mahdollistamiseksi tiedusteluviranomaisten tulisi julkaista esimerkiksi vuosittain tietoja toiminnastaan ja tiedustelumenetelmien käytöstä siinä laajuudessa kuin se tiedustelutoiminnan ja kansallisen turvallisuuden näkökulmasta on mahdollista.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 6.11.2018

Markus Mustajärvi vas