

Ulkoasiainvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- poliisiosaston lainsäädäntöjohtaja Katriina Laitinen, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marko Meriniemi, sisäministeriö
- rajaturvallisuusasiantuntija, everstiluutnatti Jussi Sainio, sisäministeriö
- päällikkö, poliisineuvos Antti Pelttari, suojelupoliisi
- valtioneuvoston turvallisuusjohtaja Jari Ylitalo, valtioneuvoston kanslia
- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- hallitussihteeri Kosti Honkanen, puolustusministeriö
- erityisasiantuntija Anu Mutanen, oikeusministeriö
- poliisiylitarkastaja Mikko Eränen, Poliisihallitus
- rikostarkastaja Markus Terenius, keskusrikospoliisi
- sotilaslakimies Juho Melaluoto, Pääesikunta
- eversti Esapekka Vehkaoja, Pääesikunta
- käräjätuomari Jukka Jaakkola, Helsingin käräjäoikeus
- johtaja Matti Saarelainen, Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus
- vanhempi osastoiesupseeri Juha-Antero Puistola, Turvallisuuskomitea
- kyberturvallisuuden professori Jarno Linnéll, Aalto-yliopisto
- professori Martti Lehto, Jyväskylän yliopisto
- oikeudellinen asiantuntija Susanna Mehtonen, Amnesty International, Suomen osasto ry
- ihmisoikeuksien asiantuntija Matti Jutila, Ihmisoikeusliitto
- johtava lakimies Juha Jalkanen, Suomen Rauhanturvaajaliitto ry
- puheenjohtaja Timo Mielonen, Suomen Sadankomitea ry
- Taimar Peterkop, Information System Authority, Estonia
- Dr. Lars Nicander, Director, Center for Asymmetric Threat Studies (CATS), Swedish Defence University

Valiokunnan lausunto UaVL 5/2018 vp

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- kybersuurlähettiläs Pia Rantala-Engberg, ulkoministeriö
- Rajavartiolaitos
- professori Martin Scheinin

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Johdanto

Siviilitiedustelua koskevan lainsäädäntöesityksen keskeisenä tavoitteena on kansallisen turvallisuuden parantaminen luomalla säädöspohja ulkomaantiedustelulle ja tietoliikennetiedustelulle. Tämän toteutumiseksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa sekä muutettavaksi poliisilakia niin, että siihen lisättäisiin uusi luku, jossa säädettäisiin tiedustelumenetelmistä ja niiden käytöstä siviilitiedustelussa.

Siviilitiedustelua koskeva lakiesitys liittyy kiinteästi hallituksen esityksiin sotilastiedustelusta (HE 203/2017 vp), tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta (HE 199/2017 vp), perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 198/2017 vp perustuslain sääntely luottamuksellisen viestin salaisuuden suojasta) sekä ehdotukseen tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvonnasta (PNE 1/2018 vp). Lainsäädäntöpaketin tarkoituksena on luoda Suomeen tarvittavat lainsäädännölliset puitteet siviili- ja sotilastiedustelua varten.

Tiedustelulainsäädäntökokonaisuuden lähtökohtana on Suomen turvallisuusympäristön merkittävä muuttuminen ja digitalisoituminen. Kokonaisuuteen liittyen ulkoasiainvaliokunta on arvioinut Suomen turvallisuusympäristön tilaa HE 198:sta (perustuslain 10 §:n muuttaminen koskien luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa) 21.3.2018 antamassaan lausunnossa (UaVL 3/2018 vp—HE 198/2017 vp).

Ulkoasiainvaliokunnan toimialaan liittyvät siviilitiedustelulainsäädännön keskeiset kohdat

Ulkoasiainvaliokunta painottaa siviilitiedustelulainsäädännön olevan tarpeellinen lisä Suomen turvallisuusviranomaisten tilannetietoisuuden parantamiseksi. Esityksen tarkoituksena on paitsi tuottaa uhkien torjunnan mahdollistavaa tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamisesta vastaaville viranomaisille myös tukea ylimmän valtiojohtoon ulko- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekoa niin, että sen päätöksenteko perustuu parhaaseen mahdolliseen tietoon. Samalla Suomi saattaisi siviilitiedustelua koskevan lainsäädäntönsä muiden Euroopan maiden kanssa samalle tasolle.

Siviilitiedustelulainsäädännön jatkovalmistelun osalta valiokunta kiinnittää erityistä huomiota seuraaviin oman toimialansa kysymyksiin:

Kansainvälinen yhteistyö

Valiokunta korostaa ihmisoikeuksien huomioimisen tärkeyttä tiedustelulainsäädäntöä uudistettaessa ja toteaa, että hallituksen esitykseen sisältyy jaksot kansainvälisten ihmisoikeussopimusten

Valiokunnan lausunto UaVL 5/2018 vp

(s. 50—64) ja EU:n perusoikeuskirjan (s. 64—68) merkityksistä asian yhteydessä. Valiokunta korostaa, että erityisesti tietojenvaihtoon toisten valtioiden kanssa liittyy ihmisoikeuskysymyksiä, jotka siviilitiedustelusta päättävien ja sitä suorittavien viranomaisten on tärkeä tiedostaa, jottei Suomi omalla toiminnallaan vaaranna tiedonvaihdon kohteena olevien henkilöiden turvallisuutta ja ihmisoikeuksia.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomion siihen, että sotilastiedustelua koskevassa lakiesityksessä tiedustelulle on asetettu suhteellisuuden (5 §) ja vähimmän haitan (6 §) vaatimukset. Lisäksi lakiesityksessä erikseen kielletään tiedustelutoiminnan kohdentaminen syrjivällä perusteella (8 §). Valiokunta pitää tärkeänä, että vastaavat yleiset periaatteet sisällytetään myös siviilitiedustelua koskevaan lainsäädäntöesitykseen ja niiden toteutumista tiedustelutoiminnassa seurataan aktiivisesti sekä tuomioistuinmenettelyissä että tiedustelumenetelmien käytössä.

Tähän liittyen valiokunta pitää merkittävänä puutteena sitä, että siviilitiedustelun kansainvälistä yhteistyötä koskevaan pykälään (poliisilain 5 a luku, 57 §) ei ole sisällytetty velvoitetta ihmisoikeuksien huomioimisesta. Ylipäänsä kansainvälinen yhteistyö on lakiehdotuksessa käsitelty pintapuolisesti ja vailla tarkkaa säätelyä. Lakiehdotuksen kirjausten perusteella on mahdotonta arvioida, miten ihmisoikeussopimuksiin liittyviä velvoitteita tullaan soveltamaan tiedustelutoiminnan kansainvälisen yhteistyön, erityisesti tietojen vaihdon yhteydessä. Tätä taustaa vasten valiokunta pitää välttämättömänä ihmisoikeuksien suojalausekkeen sisällyttämistä poliisilain tarpeellisiin kohtiin. Suomen on pyrittävä varmistamaan, ettei ketään henkilöä tämän yhteistyön tai tietojen luovuttamisen vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, vaino, mielivaltainen vapaudenriisto tai epäoikeudenmukainen oikeudenkäynti.

Lisäksi valiokunta toteaa, että kansainvälisen yhteistyön heikko säätely lakiesityksessä ulottuu myös kansainvälisen toiminnan valvontaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että tiedusteluvaltuutetulla on mahdollisuus puuttua kansainväliseen tietojen vaihtoon, mikäli se ei ole lainmukaista. Tämän toteutumiseksi siviilitiedustelua koskevaa lainsäädäntöesitystä tulee muokata niin, että siinä määritellään kansainvälinen tietojen vaihto tiedustelumenetelmäksi, koska niiden valvonta kuuluu ehdotetussa lainsäädäntökokonaisuudessa tiedusteluvaltuutetun toimivaltaan.

Tiedustelutoiminnan koordinaatio

Poliisilain 5 a luvun 58 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tiedustelutoiminnan yhteensovittamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan siviili- ja sotilastiedustelutoiminta sovitettaisiin yhteen tasavallan presidentin, valtioneuvoston kanslian, ulkoministeriön, puolustusministeriön ja sisäministeriön sekä tarvittaessa muiden ministeriöiden ja viranomaisten kanssa. Pykälän 2 momentin mukaan, jos siviilitiedustelutoiminnalla arvioitaisiin olevan ulko- ja turvallisuuspoliittisia vaikutuksia, asia on valmistelevasti käsiteltävä 1 momentissa tarkoitettujen viranomaisten kesken. Vastaava yhteensovittamispykälä sisältyy myös sotilastiedustelutoiminnasta annettuun hallituksen esitykseen.

Hallituksen esityksen mukaan yhteensovittamismenettelyn tarkoituksena on varmistaa tiedustelun kannalta merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin tietopyyntöihin reagoiminen, tiedustelutoimintaan kytkeytyvien eri hallinnonalojen näkemysten huomioiminen ja prosessin puitteissa saavutettujen näkemysten välittyminen asianmukaisille tahoille. Tiedustelutoiminnan yhteenso-

Valiokunnan lausunto UaVL 5/2018 vp

vittamisessa ei olisi kyse tiedustelua koskevasta operatiivisesta päätöksenteosta, vaan se tapahtuisi edelleen tiedusteluviranomaisissa, mukaan lukien ulkomaantiedustelua koskeva operatiivinen päätöksenteko.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa yhteensovittamismenettelyn tärkeyttä. Erityisesti sen merkityksen voi arvioida korostuvan ulkomaantiedusteluun liittyvissä kysymyksissä, ja valiokunta pitääkin tärkeänä, että kynnys asian viemisestä edellä mainittujen viranomaisten valmistelevaan käsittelyyn pidetään matalana, jos tiedusteluviranomaiset arvioivat, että tiedustelutoiminta tulisi sisältämään ulko- ja turvallisuuspoliittisia herkkyyksiä. Yhteensovittamismenettelyä on myös hyödynnettävä sen varmistamiseksi, että estetään tiedustelun kautta saadun tiedon siiloutuminen ja varmistetaan, että poliittisilla päättäjillä on käytettävissään samat tiedot yhteisen tilannekuvan ja analyysin muodostamiseksi kulloisessakin tilanteessa.

Suojelupoliisin parlamentaarinen valvonta

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että ehdotettu tiedustelulainsäädäntö tulee merkittävästi muuttamaan suojelupoliisin asemaa. Uuden lainsäädännön myötä suojelupoliisin asema muuttuisi yhdistetyksi kotimaan turvallisuuspalveluksi ja ulkomaan tiedustelupalveluksi, 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 on tarkoitus poistaa suojelupoliisilta sille nykyisin kuuluvat esitutkintatehtävät.

Siviilitiedustelua koskevan hallituksen esityksen perusteluissa (s. 136) todetaan, että uusien kotija 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. Tämä vaatii esityksen mukaan kattavaa laillisuusvalvontaa. Ulkoasiainvaliokunta korostaa, ettei tiedusteluvaltuutetun suorittama laillisuusvalvonta tai käräjäoikeuksien lupaharkinta yksin riitä. Tehokas laillisuusvalvonta vaatii rinnalleen perusteellisen parlamentaarisen kontrollin. Vain tätä kautta voidaan osoittaa myös kansalaisten suuntaan, että uusien laajojen toimivaltuuksien vastapainona on uskottava valvontamekanismi.

Siviilitiedustelua koskevassa hallituksen esityksessä esitetään suojelupoliisin päällikölle laajoja toimivaltuuksia kansainvälisessä yhteistyössä. Esityksen mukaan suojelupoliisin päällikkö päättää kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisesta, yhteistyöhön liittyvien tiedustelumenetelmien käytöstä sekä tietojen luovuttamisesta kansainvälisille yhteistyötahoille. Tätä taustaa vasten valiokunta korostaa virkaan liittyvää riittävää yhteistyötä ulko- ja turvallisuuspoliittisten päättäjien kanssa sekä suojelupoliisin riittävän laillisuusvalvonnan, raportointivelvollisuuden ja koko toiminnan parlamentaarisen valvonnan tärkeyttä.

Lisäksi valiokunta korostaa, ettei suojelupoliisin valvontaan keskittyvän uuden tiedusteluvalvontavaliokunnan perustaminen saa vaikuttaa ulkoasiainvaliokunnan, kuten ei muidenkaan erikoisvaliokuntien, nykyiseen yhteydenpitoon suojelupoliisin kanssa ja siihen liittyvään tiedonsaantiin. Lisäksi on kehitettävä uusia käytäntöjä valiokuntien tiedonsaannin tehostamiseksi. Tässä valiokuntien oma aktiivisuus on keskeistä.

Valiokunnan lausunto UaVL 5/2018 vp

Lopuksi

Lopuksi ulkoasiainvaliokunta kiinnittää huomion tietoliikennetiedustelun valittuun toteutustapaan. Hallituksen esityksessä tietoliikennetiedustelun perusratkaisuksi on esitetty mallia, jossa hakuehtojen määrittelyn avulla toteutetaan tietyn tietoliikennekaapelin tai sen osan viestivirran seulonta. Kyseisen ratkaisun todetaan edustavan kohdennettua tietoliikennetiedustelua, sillä laajasta viestivirrasta seulottaisiin koneellisin menetelmin valtaosa pois ja todelliseen viranomaisen tarkasteluun päätyvä, hakuehdot täyttävä osuus olisi pieni. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tällaisesta ratkaisusta, jossa tiedusteluviranomaiset pääsevät kuitenkin hakuehtojen määrittelyn kautta yleisesti käsiksi viestivirtaan, käytetään englanniksi vakiintunutta termiä *mass surveillance* ja ruotsiksi termiä *massövervakning*.

Ulkoasiainvaliokunnan toimialaan ei kuulu valitun tietoliikennetiedustelun perusratkaisun arviointi, mutta valiokunta toteaa yllä sanotun valossa olevan osin semanttinen kysymys, puhutaanko hallituksen esityksen mukaisesti kohdennetusta valvonnasta vai julkisessa keskustelussa esillä olleesta massavalvonnasta. Keskeistä on huomioida, että termeistä käyty keskustelu on osaltaan osoitus viestiliikennetiedusteluun liittyvistä huolista ja siitä, että tiedustelulainsäädäntöä luotaessa on huomioitava tarkasti kansalaisten oikeusturvakysymykset, mukaan lukien kansainväliset ihmisoikeuskysymykset.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Ulkoasiainvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 31.5.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Matti Vanhanen kesk
varapuheenjohtaja Pertti Salolainen kok
jäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk
jäsen Simon Elo sin
jäsen Tiina Elovaara sin
jäsen Pekka Haavisto vihr
jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Tom Packalén ps
jäsen Aila Paloniemi kesk
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Lenita Toivakka kok
jäsen Erkki Tuomioja sd
jäsen Jutta Urpilainen sd
jäsen Stefan Wallin r

Valiokunnan lausunto UaVL 5/2018 vp

varajäsen Ilkka Kanerva kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tiina Larvala