

Puolustusvaliokunta

Valtioneuvoston selonteko tiedustelulainsäädännöstä

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko tiedustelulainsäädännöstä (VNS 11/2021 vp). Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- esittelijäneuvos Mikko Eteläpää, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- puheenjohtaja Mika Kari, tiedusteluvalvontavaliokunta
- tiedusteluvalvontavaltuutettu Kimmo Hakonen, tiedusteluvalvontavaltuutetun toimisto
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, Oikeuskanslerinvirasto
- oikeudellinen neuvonantaja Päivi Pietarinen, Tasavallan presidentin kanslia
- johtava asiantuntija Juha Pallaspuro, valtioneuvoston kanslia
- lähetystöneuvos Hanna Heikkilä, ulkoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jussi Matikkala, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Johanna Hakala, sisäministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- neuvotteleva virkamies Harri Ohra-aho, puolustusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Kosti Honkanen, puolustusministeriö
- erityisasiantuntija Anna Wennäkoski, liikenne- ja viestintäministeriö
- käräjätuomari Jussi Sippola, Helsingin käräjäoikeus
- apulaistietosuojavaltuutettu Jari Råman, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- poliisitarkastaja Teemu Saukoniemi, Poliisihallitus
- päällikkö, poliisineuvos Antti Peltari, suojelupoliisi
- apulaisosastopäällikkö, eversti Markku Pajuniemi, Pääesikunta
- sotilaslakimies Terhi Vira-Klockars, Pääesikunta
- hallitusneuvos Timo Kerttula, Turvallisuuskomitea
- oikeustieteen tohtori Markku Fredman
- professori Tuomas Ojanen

Valiokunnan lausunto PuVL 2/2022 vp

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- korkein hallinto-oikeus
- Valtakunnansyyttäjän toimisto
- Elisa Oyj
- F-Secure Oyj
- Telia Finland Oyj
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry
- Suomen Lakimiesliitto ry
- Teknologiateollisuus ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

(1) Tiedustelulainsäädäntö tuli voimaan 1. kesäkuuta 2019. Eduskuntakäsittelyn aikana siviilitiedustelua koskevaa lainsäädäntökokonaisuutta arvioi hallintovaliokunta (HaVM 30/2018 vp) puolustusvaliokunnan keskittyessä sotilastiedustelua koskevaan sääntelyyn (PuVM 9/2018 vp). Tiedustelutoiminta jakautuu suojelupoliisin toteuttamaan siviilitiedusteluun ja Puolustusvoimien tiedusteluviranomaisten, pääesikunnan ja Puolustusvoimien tiedustelulaitoksen toteuttamaan sotilastiedusteluun. Valiokunta arvioi tässä lausunnossaan erityisesti selonteon sotilastiedustelua ja sen kehittämistarpeita koskevaa kokonaisuutta.

(2) Sotilastiedustelun tarkoituksena on seurata turvallisuusympäristön kehitystä ja tuottaa tietoa ylimmän turvallisuuspoliittisen johdon ja sotilaallisen päätöksenteon tueksi. Sotilastiedustelu antaa ennakkovaroituksen Suomeen kohdistuvasta sotilaallisesta uhkasta ja tukee muita viranomaisia. Lisäksi sotilastiedustelu tukee Puolustusvoimien muuta kansainvälistä toimintaa ja sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin liittyvää päätöksentekoa sekä Puolustusvoimien toimintaa ja omasuojaa kansainvälisessä toiminnassa.

(3) Tiedustelutoiminnan kohteiden ja toimivaltuuksien käyttämisen edellytyksiin liittyvä sääntely velvoittaa tiedustelun kohdistamisen laissa määritettyyn toimintaan. Tarkoitus on tunnistaa kansallista turvallisuutta uhkaavat tahot ja toiminta, henkilöt sekä valtiolliset tai sotilaalliset toimijat. Kohteena oleva toiminta voi konkretisoituessaan muodostua yleisvaaralliseksi toiminnaksi tai toiminta voi olla lähtöisin Suomen ulkopuolelta muodostaen uhan Suomelle. Tiedustelulainsäädännössä määritetty vieraan valtion toiminta muodostaa luonteensa vuoksi erityisen uhan Suomen itsemääräämisoikeudelle.

Valtioneuvoston selonteko tiedustelulainsäädännöstä

(4) Hyväksyessään siviili- ja sotilastiedustelua koskevan lainsäädännön eduskunta edellytti hallituksen antavan vuoden 2021 loppuun mennessä kokonaisvaltaisen ja seikkaperäisen selonteon tiedustelulainsäädännön toimivuudesta, tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta, kehittämistarpeista, valvonnasta ja oikeusturvan toteutumisesta sekä muista asiakokonaisuuteen liittyvistä relevantista seikoista (EV 291/2018 vp — HE 202/2017 vp).

Valiokunnan lausunto PuVL 2/2022 vp

(5) Valtioneuvosto on tällaisen selonteon (VNS 11/2021 vp) eduskunnalle antanut. Selonteossa todetaan, että tiedustelulla suojattavia intressejä ovat kansanvaltainen valtio- ja yhteiskuntajärjestys, valtionjohdon toimintavapaus, alueellinen koskemattomuus, kansan elinmahdollisuudet, perus- ja ihmisoikeudet sekä yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja Suomen taloudelliset ja kansainväliset intressit.

(6) Valiokunta yhtyy selonteossa esitettyyn arvioon siitä, että tiedustelua koskevan lainsäädännön keskeisin tavoite, kansallisen turvallisuuden parantaminen, on toteutunut ja tiedonhankinta kansalliseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen kohdistuvista uhkista on tehostunut. Valiokunta korostaa, että Venäjän hyökkäys Ukrainaan on entisestään korostanut tarvetta kattavan ja reaaliaikaisen tilannekuvan ja ennakkovaroitusajan saamiseen erilaisista uhkista.

(7) Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan tiedustelulainsäädännöstä on saatu kokemuksia vasta muutaman vuoden ajalta, ja tämä ajanjakso ei anna vielä edellytyksiä riittävän kokonaisvaltaisen arvion muodostamiselle kaikista tiedustelulainsäädäntöön liittyvistä ulottuvuuksista. Valiokunta huomauttaa, että yksityiskohtaisen kokonaisarvion tekemistä uudesta tiedustelulainsäädännöstä vaikeuttaa myös julkisesti saatavilla olevan tiedon vähäisyys tiedustelutoiminnasta ja sen valvonnasta.

(8) Valiokunta toteaa, että Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuneet erittäin dramaattiset muutokset viime viikkoina vievät osin pohjaa selonteossa esitetyltä. Samalla turvallisuusympäristön muutokset kuitenkin korostavat selonteon niitä kohtia, joissa painotetaan tarvetta varmistaa tiedustelulainsäädännön ajantasaisuus sekä toimivuus tiedustelutoimintateknologian kehityksessä sekä turvallisuusympäristön muuttuessa.

Tiedustelutoiminnan ohjaamisesta ja valvonnasta

(9) Ylimmällä valtionjohdolla on merkittävä tehtävä ohjata ja linjata tiedustelutoimintaa. Sotilastiedustelulain 13 §:n mukaan tp-utva käsittelee valmistelevasti sotilastiedustelun kohteita koskevat painopisteet.

(10) Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan valvontajärjestelmä koostuu toiminnan parlamentaarista valvontaa harjoittavasta eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnasta ja toiminnan lainmukaisuuden valvontaa harjoittavasta tiedusteluvalvontavaltuutetusta, siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten henkilötietojen käsittelyä valvovasta tietosuojavaltuutetusta sekä ylimmistä laillisuusvalvojista eduskunnan oikeusasiamiehestä (siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten sekä tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnan lainmukaisuuden valvonta) ja valtioneuvoston oikeuskanslerista (tiedustelutoiminnan strategisen tason lainmukaisuuden valvonta). Valvonnan kokonaisuudessa on merkittävä rooli myös siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten sisäisillä laillisuusvalvojilla sekä siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisia ohjaavilla ja valvovilla sisäministeriöllä ja puolustusministeriöllä.

(11) Yhteiskunnallisesta näkökulmasta parlamentaarinen valvonta on tärkeää, ja se on valiokunnan saaman selvityksen mukaan toiminut hyvin. Parlamentaarisen valvonnan sääntely sisältyy eduskunnan työjärjestykseen ja tiedustelutoiminnan valvonnasta annettuun lakiin. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että tiedusteluvalvontavaltuutettu ja eduskunnan tiedusteluvalvontavali-

Valiokunnan lausunto PuVL 2/2022 vp

kunta tekevät läheistä yhteistyötä sen varmistamiseksi, että siviili- ja sotilastiedusteluun kohdistuvat valvontajärjestelyt ovat kattavia. Ollakseen uskottavaa ja tehokasta, tiedustelutoiminnan valvonnan resurssien on oltava riittävät etenkin tiedusteluvalvontavaltuutetun toimiston osalta.

(12) Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomessa omaksuttu siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan valvontajärjestelmä vaikuttaa tiedustelulainsäädännön soveltamisen alkuvaiheen kokemusten perusteella toimivalta. Tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittama siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan ennakollinen ja reaaliaikainen laillisuusvalvonta sekä siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten oma-aloitteiset korjaavat toimenpiteet erilaisissa ennakoimattomissa poikkeamatilanteissa vähentävät tarvetta tiedusteluvalvontavaltuutetun jälkikäteisille laillisuusvalvonallisille toimenpiteille.

(13) Helsingin käräjäoikeus päättää luvan tiedustelumenetelmien käyttämisestä eräissä poliisilain 5 a luvussa, sotilastiedustelulain 4 luvussa ja laissa tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa säädettyssä laissa mainituissa toimenpiteissä. Käräjäoikeus harkitsee päätöstä tehdessään, oikeuttavatko hakemus ja siinä kerrotut tiedot sekä huomioon otettavat ihmis- ja perusoikeuskysymykset luvan myöntämiseen. Luvan myöntäminen edellyttää, että hakija pystyy perustelemaan, miksi tiedustelumenetelmän käyttö on välttämätöntä tärkeiden tietojen saamiseksi sellaisesta tiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Valtiollisen toimijan osalta tiedustelumenetelmän käytön tulee olla tarpeen edellä mainittujen tietojen saamiseksi.

(14) Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tiedusteluviranomaisten käräjäoikeudelle toimitamat hakemukset ovat olleet perusteellisia ja niiden on arvioitu täyttävän hyvin hakemukselle laissa säädetty edellytykset. Valiokunta pitää erittäin hyvänä sitä, että Helsingin käräjäoikeudessa tiedusteluasioita käsitellään käytännössä aina kahden tuomarin kokoonpanossa. Käytäntö on havaittu perustelluksi, koska asioihin liittyy usein periaatteellisia laintulkintakysymyksiä ja koska asiat tulee käsitellä ja ratkaista nopeasti.

Tiedustelulainsäädännön kehittämistarpeita

(15) Selonteossa tuodaan esiin erilaisia tiedustelulainsäädännön täsmentämis- ja kehittämistarpeita. Ottaen selonteon ohella huomioon etenkin ylimpien laillisuusvalvojien kannanotot tiedustelulainsäädännön kehittämis- ja täsmentämistarpeista valiokunta korostaa erityisesti seuraavien kysymysten jatkoselvittämistä:

(16)

1) Tarve arvioida suojelupoliisin asemaa, tehtäviä ja toimivaltuuksia yhtäältä tiedusteluviranomaisena ja toisaalta poliisiviranomaisena. Selonteossa on käsitelty suojelupoliisin tehtäviä yhtäältä rikostorjuntaa suorittavana poliisina ja toisaalta tiedustelupalveluna (s. 26–27), mutta selonteossa ei ole pidetty aiheellisena tehdä pidemmälle meneviä johtopäätöksiä tässä vaiheessa. Varsinkin oikeuskansleri on kuitenkin painottanut tarvetta arvioida kriittisesti suojelupoliisin "kaksoisroolia" (ks. OKV/565/21/2021, 19.3.2021).

2) Tarve selkeyttää tiedustelulakeja siltä osin kuin niissä säädetään sotilas- tai siviilitiedustelussa saatujen tietojen luovuttamisesta rikostutkintaan (ns. palomuurisääntely). Valiokunta huomauttaa, että perustuslakivaliokunta korosti jo tiedustelulakeja säädetäessä tarvetta erityi-

Valiokunnan lausunto PuVL 2/2022 vp

sesti sen varmistamiseen, ettei sääntely avaa mahdollisuuksia käyttää tiedustelua salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen (PeVL 35—36/2018 vp). Lisäksi eduskunnan oikeusasiamies on viime marraskuussa (ks. EOAK/289/2021, 23.11.2021, Tiedustelulainsäädännön ns. palomuurisääntelyn soveltaminen) korostanut tarvetta tarkkaan pitäytyä voimassa olevassa palomuurisääntelyssä. Samalla oikeusasiamies torjui tiedusteluvalvontavaltuutetun vuosikertomuksessa vuonna 2019 esittämän näkemyksen siitä, etteivät palomuurisäännökset rajoittaisi tiedustelutiedon luovuttamista rikostorjuntaan tiedusteluviranomaisten omaan tehtäväpiiriin kuuluvista rikoksista. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen ja tiedusteluvalvontavaltuutetun eriävät käsitykset kertovat voimassa olevan palomuurisääntelyn epäselvyyksistä ja tulkinnanvaraisuuksista. Valiokunta pitää välttämättömänä kiirehtiä palomuurisääntelyn selkeyttämistä.

3) Eduskunnan oikeusasiamies on korostanut tarvetta pyrkiä selkeyttämään sotilastiedustelulain 10 §:n 13 kohdassa määrittelyä valtiollisesta toimijasta, koska esimerkiksi telekuuntelun ja televalvonnan toimivaltuuden käyttö riippuu siitä, onko kysymys valtiollisesta vai ei-valtiollisesta toimijasta. Lisäksi oikeusasiamies on huomauttanut tarpeesta selkeyttää tiedustelun henkilöllistä kohdentamista siltä osin kuin on kyse siitä, missä tilanteissa ja missä rajoissa tiedustelua voidaan kohdistaa muihin kuin kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan itse osallistuvaan tai siihen liittyvään henkilöön.

4) Selonteossa todetaan, että sotilastiedustelusta annetun lain 66 §:ssä säädettyyn teknisten tietojen käsittelyä koskevaan säännökseen sisältyy tietojen keräämisen hetkellisyyteen liittyvä tulkintaongelma. Valiokunta pitää tärkeänä tämän säännöksen selkeyttämistä.

5) Lainsäädännön ajantasaisuuteen ja kattavuuteen suhteessa kehittyvään teknologiaan, turvallisuusympäristön uhkien ja kansallisen turvallisuuden tarpeisiin on tarve kiinnittää erityistä huomiota. Valiokunta korostaa, että on vältettävä erityisesti sellaista tilannetta, jossa lainsäädäntö on jäänyt aukolliseksi ja sen vuoksi tiedustelussa ja sen hyödyntämisessä jouduttaisiin liikkumaan tulkinnanvaraisella tai harmaalla alueella.

6) Selonteossa tehtyä kokoavaa arviointia ja seuranta tiedustelulainsäädännön ja sen osana tiedustelun valvonnan toimivuudesta on jatkettava systemaattisesti. Esimerkiksi hybridivaikuttamiseen liittyen saattaa olla tarvetta vielä arvioida lainsäädäntöä eri viranomaisten ja tiedusteluviranomaisten välisen tietojenvaihdon osalta. Tässä yhteydessä valiokunta nostaa esiin erityisesti Rajavartiolaitoksen roolin sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapinnassa. Kansainvälisessä ympäristössä on havaittavissa kehitystä, jossa valtiollinen ja ei-valtiollinen sekä sotilaallinen ja muunlainen painostava vaikuttaminen voivat yhdistyä. On selvitettävä pikaisella aikataululla, missä määrin kansallisen turvallisuuden kannalta lainsäädännössä on esteitä tiedusteluviranomaisten välttämättömälle tiedonsaannille (selonteko, s. 17).

Yhteenveto

(17) Valiokunta toteaa, että selonteko on kokonaisuudessaan verraten yleispiirteinen ja valtaosa selonteosta kuvaa voimassa olevien lakien sisältöä. Usea valiokunnan kuulema asiantuntija huomautti, että vaikka selonteko ei ymmärrettävästi voi sisältää salassa pidettävää tietoa, voidaan perustellusti kysyä, vastaako selonteko eduskunnan edellyttämään tavoitteeseen selonteon kokonaisvaltaisuudesta ja seikkaperäisyydestä. Valiokunta huomauttaa tässä yhteydessä, että eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta saa tiedusteluviranomaisilta tarkempaa salassa pidettävää tietoa, jonka perusteella tiedusteluvalvontavaliokunnan on mahdollista muodostaa tarkempi ja kokonaisvaltainen kuva niistä seikoista, joita eduskunta vastauksessaan on edellyttänyt.

Valiokunnan lausunto PuVL 2/2022 vp

(18) Merkittävänä puutteena selonteossa voidaan puolustusvaliokunnan mielestä pitää sitä, ettei siinä ole juuri arvioitu tiedustelutoiminnan perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia. Kun lisäksi otetaan huomioon varsinkin uusien teknologioiden kehittyminen, tiedustelutoiminnan rajat ylittävä luonne sekä se, että tiedustelutoiminnan oikeudelliset peruspuitteet muodostuvat perustuslain ja kotimaisen lainsäädännön ohella keskeisesti EU-oikeudesta ja Suomen kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista, korostuu erityisesti unionitasoisen ja kansainvälisen yhteistyön merkitys tiedustelulainsäädännön ajantasaisena pitämisessä ja kehittämisessä.

(19) Selonteossa nostetaan esiin pyrkimys jakaa siviili- ja sotilastiedustelutoiminnasta nykyistä enemmän tietoa julkisuuteen. Valiokunta pitää tämän tavoitteen saavuttamista erittäin tärkeänä tiedustelutoiminnan yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden kannalta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sisä- ja puolustusministeriöissä on vireillä hanke siviili- ja sotilastiedustelutoimintaan liittyvien vaikuttavuus- ja seurantaindikaattorien kehittämisestä, joka osaltaan voi vaikuttaa myös avoimempaan julkiseen keskusteluun tiedustelutoiminnasta.

(20) Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnan osalta siviili- ja sotilastiedustelutoimintaan liittyvät salassapitovelvoitteet rajoittavat tiedusteluvalvontavaltuutetun mahdollisuuksia viestiä valvomastaan toiminnasta. Kyse on tällöin myös siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan lainmukaisuuden valvonnan tehokkuuden varmistamisesta: valvonnan tehokkuuden edellytyksenä olevan kattavan tiedonsaannin kannalta on tärkeää, että siviili- ja sotilastiedusteluviranomaiset voivat luottaa siihen, että niiden tiedusteluvalvontavaltuutetulle antamat salassa pidettävät tiedot myös pysyvät salassa.

(21) Valiokunnan saaman selvityksen mukaan perustuslain ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sekä EU-oikeuden kannalta on hyväksyttävää, että olennaisesti muuttunut turvallisuusympäristö edellyttää jatkossa entistä ennakoivampaa, kokonaisvaltaisempaa ja monimuotoisempaa tiedustelutoimintaa monin eri tavoin ilmeneviin uhkiin ja että tiedonhankintaa kansalliseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen kohdistuvista uhkista on ylipäättään merkittävästi tehostettava ja kehitettävä.

(22) Valiokunta korostaa, että tiedustelulainsäädännön jatkotarkastelussa on tarve varmistaa tasapaino kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisten intressien turvaamisesta samalla perus- ja ihmisoikeudet asianmukaisesti huomioiden. Käytännössä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen tarkoittaa esimerkiksi sitä, että tiedustelutoimivaltuuksien käytössä noudatetaan jatkossakin tarkoin niitä lakisääteisiä edellytyksiä, joiden täytyessä tietoa voidaan hankkia kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Puolustusvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto PuVL 2/2022 vp

Helsingissä 30.3.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Jari Ronkainen ps

jäsen Anders Adlercreutz r

jäsen Atte Harjanne vihr

jäsen Eeva Kalli kesk

jäsen Mika Kari sd

jäsen Tuomas Kettunen kesk

jäsen Kimmo Kiljunen sd

jäsen Markus Mustajärvi vas

jäsen Juha Mäenpää ps

jäsen Veijo Niemi ps

jäsen Erkki Tuomioja sd

varajäsen Mikko Savola kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola