23.9.2015

Hallitusneuvos, lainsäädäntöjohtajana
Hanna Nordström

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

Asiantuntijakuuleminen 25.9.2015/ O 32/2015 vp

SOTILASTIEDUSTELUA KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN VALMISTELU

1. Tausta

1.1. Tiedustelua koskevan lainsäädännön kehittämistarpeita arvioinut työryhmä (tiedonhankintalakityöryhmä)

Puolustusministeriö asetti 13.12.2013 työryhmän kehittämään lainsäädäntöä turvallisuusviranomaisten tiedonhankintakyvyn parantamiseksi. Tavoitteena oli selvittää turvallisuusviranomaisten tiedonhankintaa koskevat toimintaedellytykset erityisesti kybertoimintaympäristön kautta Suomeen kohdistuvat uhkat huomioon ottaen sekä tiedonhankintaa koskevat nykyiset toimivaltuudet ja niiden kehittämistarpeet.

Työryhmä luovutti mietintönsä puolustusministeriölle 14.1.2015 (Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja. Tiedonhankintalakityöryhmän mietintö). Mietinnössä arvioidaan tiedustelua koskevan lainsäädännön kehittämistarpeita.

Kansallisesta turvallisuudesta vastaavat viranomaiset harjoittavat lakisääteisten tehtäviensä hoitamisen edellyttämää tiedustelua.

Sotilastiedustelu on keskeinen osa Suomen puolustusvalmiutta. Sotilastiedustelun tehtävänä on seurata turvallisuusympäristön kehitystä ja tuottaa tietoa vallitsevasta tilanteesta ylimmän turvallisuuspoliittisen johdon ja sotilaallisen päätöksenteon tueksi. Tehtävänä on antaa ennakkovaroitus maahan kohdistuvasta sotilaallisesta uhkasta ja tukea muita viranomaisia. Lisäksi sotilastiedustelu tukee kriisinhallintaoperaatioihin liittyvää päätöksentekoa sekä suomalaisten kriisinhallintajoukkojen toimintaa ja omasuojaa.

Työryhmä esitti, että tiedustelua koskevan säädösperustan luomiseksi käynnistettäisiin yksi tai useampia lainsäädäntöhankkeita, jotka voitaisiin valmistella toimialakohtaisesti. Tulisi myös harkita esimerkiksi parlamentaarista tai muuta poliittisessa ohjauksessa tapahtuvaa valmistelua.

Mietinnöstä järjestettiin lausuntokierros. Lausunnoista laadittu yhteenveto on julkaistu 30.6.2015. Lausunnonantajat kannattivat pääsääntöisesti tiedustelua koskevan lainsäädännön kehittämistä.

2. Nykytilan arviointi

Turvallisuusviranomaisten tiedonhankintaa koskevan sääntelyn nykytilaa voidaan pitää epätyydyttävänä ottaen huomioon ne muutokset, joita turvallisuusympäristössä on tapahtunut. Suomalaisen yhteiskunnan toimivuus tulisi turvata erityisen vakavia ulkoisia uhkia sekä kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvia tekoja vastaan. Kansallisen turvallisuuden näkökulmasta keskeistä on saada riittävän varhaisessa vaiheessa tietoa Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuvista muutoksista, ei ainoastaan esitutkinnan to-

teuttamiseen pyrkivä tiedonhankinta. Keskeistä olisi hankkia tietoa vallitsevasta tilanteesta ja analysoida sen merkitystä Suomen kansallisen turvallisuuden kannalta.

3. Tiivistelmä tiedonhankintalakityöryhmän mietinnön kehittämisehdotuksista

Tiedustelun tarkoituksena olisi hankkia kansallisen turvallisuuden kannalta välttämätöntä tietoa vakavista kansainvälisistä uhista. Tiedustelulla havaitaan ja tunnistetaan tuntemattomia uhkia. Kyse ei siis ole rikosten selvittämisestä tai tietoturvasta. Uhat voisivat olla sotilaallisia tai siviililuontoisia.

Tiedustelulla varmistettaisiin valtion ylimmän johdon päätöksenteon perustuminen oikeaan, ajantasaiseen ja luotettavaan tietoon sekä mahdollistettaisiin toimivaltaisten viranomaisten ryhtyminen uhkien torjuntaan.

3.1.Tietoliikennetiedustelu

Kansallisesta turvallisuudesta vastaaville sotilas- ja siviiliviranomaisille tulisi harkita toimivaltuuksia kohdennettuun etukäteen tehtyyn lupaharkintaan perustuvaan rajat ylittävään tietoliikenteeseen kohdistettavaan tiedusteluun, jotta turvallisuusympäristön muutoksiin voitaisiin vastata.

Ehdotettu toimivaltuus tietoliikennetiedustelusta, joka kohdentuisi Suomen rajat ylittävään tietoliikenteeseen, herätti työryhmän alkumetreiltä alkaen laajaa keskustelua. Työryhmä perusteli ehdotetun tiedustelukeinon käytön tarpeen huolella ja esitteli prosessin, jonka mukaisesti toimien myös sen toteutus olisi mahdollista järjestää siten, että tiedustelu kohdentuisi vain vakaviin kansallisen turvallisuuden uhkiin siten, että kansalaisten perusoikeuksia rajoitettaisiin mahdollisimman vähän ja vain perustuslain ja kansainvälisten sopimusten sallimissa rajoissa.

Ensivaiheessa seulottaisiin automatisoidusti hakuehtojen mukaisesti tiedustelutehtävän kannalta olennainen tietoliikenne. Hakuehdot olisivat esimerkiksi tietoliikenteen tunnistetietoja tai sanallisia kuvailuja tietystä toiminnasta. Manuaalinen käsittely tapahtuisi vasta kohteiden automaattisen seulonnan jälkeen. Tällöin hakuehtojen perusteella valikoidusta tietoliikenteestä olisi voitava selvittää myös sisältö.

Kyse ei siten olisi laajamittaisesta, erittelemättömästä, pitkäaikaisesta ja rajoittamattomasta tietojen säilyttämisestä yhdistettynä viranomaisten erittelemättömään ja rajoittamattomaan pääsyyn yksityisyyden suojaa nauttiviin tietoihin. Esitetyssä mallissa tietoliikennetiedustelusta on otettu huomioon Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan unionin ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöt.

Puolustusvoimien tiedustelulaitos voisi keskitetyssä ratkaisussa toimia tietoliikennetiedustelun teknisenä toteuttajana. Sillä on jo tällä hetkellä sekä toiminnan edellyttämät tekniset valmiudet että tarvittavat kansainväliset yhteistyösuhteet. Keskittämisen puolesta puhuvat myös taloudelliset syyt.

Toimeksiantajina voisivat olla uhkien torjunnasta vastaavat viranomaiset sekä niiden kautta Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisesta päätöksenteosta vastaavat tahot.

Yritystoimijoille ei ehdoteta velvollisuutta luovuttaa salausavaimia tai asentaa ohjelmistoihin ja laitteistoihin takaportteja. Tietoliikennetiedustelu kuitenkin edellyttäisi, että te-

leyrityksille tai rajat ylittävien tietoliikennekaapeleiden omistajille asetetaan velvoite osoittaa liityntäpisteet sekä antaa tämän edellyttämät tiedot tietoliikennetiedustelun toteuttamisesta vastaavalle viranomaiselle.

Elinkeinoelämä on kantanut huolta siitä, että mahdollinen tietoliikennetiedustelua koskeva lainsäädäntö saattaisi olla omiaan heikentämään Suomen kilpailuetua esimerkiksi datakeskusten sijoittumiseen liittyen. Työryhmän teettämän, Ruotsin lainsäädännön vaikutuksia selvittäneen raportin perusteella selkeä tiedustelulainsäädäntö ei ole ainakaan heikentänyt maan kilpailuetua.

Tiedustelutarkoituksessa toteutettava tietoliikennetiedustelu saattaa edellyttää perustuslain muuttamista, pelkästään vieraan valtion tietoliikenteeseen kohdistuvaa tiedustelua ehkä lukuun ottamatta.

Tietoliikennetiedustelun olisi oltava kattavan oikeudellisen ja parlamentaarisen valvonnan piirissä.

3.2.Ulkomaan henkilötiedustelu ja ulkomaan tietojärjestelmätiedustelu

Puolustusvoimille ja Suojelupoliisille tulisi harkita toimivaltuuksia ulkomaan tiedusteluun, jossa hankittaisiin tietoja henkilöiltä ja tietojärjestelmistä ulkomailta.

Koska ulkomaan tiedusteluun liittyy ulkopoliittisesti sensitiivisiä elementtejä, sitä koskevassa päätöksenteossa olisi otettava huomioon valtion ylimmän johdon linjaukset.

Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet sekä sen valtion lainsäädäntö, josta tietoja on tarkoitus hankkia, tulisi ottaa huomioon harkittaessa tiedustelutoimivaltuuksien käyttöä ja arvioitaessa siihen sisältyviä riskejä.

3.3.Eriävä mielipide ja lausumat

Liikenne- ja viestintäministeriön edustajan eriävä mielipide koski tarvetta tietoliikennetiedusteluun.

Työ- elinkeinoministeriön edustaja yhtyi lausumassaan LVM:n edustajan käsitykseen siitä, että tietoliikennetiedustelulla ja sen toimivaltuuksilla voi olla negatiivisia vaikutuksia elinkeinoelämän kilpailukykyyn ja investointien suuntaamiseen.

Poliisihallituksen edustajan lausumassa todettiin, että tiedonhankintatarpeiden ratkaisumallit saattavat olla osin lainsäädännöllisesti erilaisia poliisin ja puolustusvoimien osalta. Osa Suojelupoliisin toimivaltuustarpeista tulisi kuitenkin tarkastella erillään muun poliisin tarpeista.

3.4. Tiedonhankintalakityöryhmän ehdotukset jatkotoimenpiteiksi

Työryhmä tarkasteli Suomen toimintaympäristöä sekä Suomeen kohdistuvia uhkia. Työryhmä esitti, että Suomessa tulee sekä sotilas- että siviilitiedustelusta säätää lailla, kuten on tehty monissa meihin rinnastettavissa maissa.

Työryhmä oli yksimielinen siitä, että sekä sotilas- että siviilitiedustelulle tulisi säätää valtuudet ulkomailla tapahtuvaan tietoverkkotiedusteluun ja henkilötiedusteluun.

Tietoliikennetiedustelua koskevan lainsäädännön valmistelua olisi perusteltua jatkaa siten, että hallitus asettaisi laajapohjaisen työryhmän tarkastelemaan sitä, miten asiassa voidaan edetä Suomen perustuslakia noudattaen. On tärkeää että elinkeinoelämän edustus olisi jatkossa tiiviisti mukana, jotta sen näkökulma tulee otetuksi huomioon.

Jatkotyössä voitaisiin selvittää, olisiko tehokasta tietoliikennetiedustelua mahdollista toteuttaa ensivaiheessa rajoitetummin esimerkiksi kohdentamalla se tunnistamistietoihin. Tässä yhteydessä tulisi perehtyä perustuslain asettamiin rajoitteisiin kuin myös siihen, tulisiko perustuslakia harkita jossakin määrin muutettavaksi. Perustuslain mahdollinen tarkastaminen valmisteltaisiin oikeusministeriön johdolla.

Myös parlamentaarisessa tai muussa poliittisessa ohjauksessa tapahtuvaa valmistelua tulisi harkita.

4. Lausuntopalaute

Puolustusministeriö sai työryhmän mietinnöstä lausuntokierroksella 9.2. - 15.4.2015 yhteensä 74 lausuntoa eri ministeriöiltä, viranomaisilta, järjestöiltä, yrityksiltä, asiantuntijoilta ja muilta sidosryhmiltä.

Mietinnössä esitettyä tilannekuvaa ja tietoyhteiskunnan uhkia pidettiin perusteltuna lähtökohtana, mutta ehdotukset tiedustelulainsäädännön kehittämisestä jakoivat mielipiteitä.

Nykytilaa ja lainsäädännön aukollisuutta pidettiin lausunnoissa epätyydyttävänä.

Erityisen kiinnostuksen kohteena olivat tietoliikenteeseen ja tietoverkkoihin kohdistuva tiedustelu, ei niinkään ulkomaan tiedustelu.

Keskeisimmät huomiot kohdistuivat perusoikeuskysymyksiin, tietojen käsittelyyn, oikeussuojakeinoihin ja vaikutuksiin, etenkin yrityksiin kohdistuviin vaikutuksiin, ja kilpailukykyyn.

Kansainvälistä vertailua pidettiin tarpeellisena. Osin toivottiin perusteellisempaa ja monipuolisempaa vertailua, etenkin kansainväliseen tiedusteluun liittyviin kielteisiin ilmiöihin liittyen (Snowden, NSA, UK).

5. Sotilastiedustelua koskeva lainsäädäntöhanke

5.1. Hallitusohjelma

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman mukaan kasvavat riskit ja uudet uhat edellyttävät koko yhteiskunnalta uudenlaista valmiutta ja varautumista. Hallitus vahvistaa kokonaisturvallisuusajattelua kansallisesti, EU:ssa ja kansainvälisessä yhteistyössä. Tämä koskee erityisesti uusien ja laaja-alaisten uhkien kuten hybridivaikuttamisen, kyberhyökkäysten ja terrorismin torjuntaa. Hallitus vahvistaa ulkoisen turvallisuuden sisäisiä edellytyksiä. Hallitus esittää säädösperustaa ulkomaantiedustelulle ja tietoliikennetiedustelulle. Niiden valmistelun yhteydessä kiinnitetään huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

5.2. Hallituksen linjaus

Nyt asetettavaa hanketta on käsitelty hallituksen strategiakokouksessa 20.8.2015. Kokouksessa päätettiin, että sisäministeriö johtaa siviilitiedustelua koskevaa hanketta, puolustusministeriö sotilastiedustelua koskevaa ja oikeusministeriö perustuslain mahdollista muuttamista koskevaa hanketta. Kukin hanke on erillinen, mutta niitä valmistellaan kiinteässä yhteistyössä. Käytännössä hankkeet aloitetaan, kun asetetaan kolme valmistelevaa ryhmää.

5.3. Asettaminen ja toimikausi

Puolustusministeriö asettaa hankkeen, jonka tehtävänä on valmistella ehdotus sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi. Työryhmän toimikausi tulisi olemaan 1,5 vuotta.

Hanke pyritään toteuttamaan mahdollisimman pitkälle samassa aikataulussa sisäministeriön siviilitiedustelua koskevan lainsäädäntöhankkeen kanssa. Puolustusministeriön, sisäministeriön ja oikeusministeriön asettamien hankkeiden työ sovitetaan yhteen.

5.4. Tavoitteet ja tehtävä

Hankkeen keskeisin tavoite on kansallisen turvallisuuden parantaminen.

Tavoitteena on parantaa puolustusvoimien tiedonhankintaa puolustusvoimien tehtäviin liittyvistä vakavista kansainvälisistä uhista siten, että puolustusvoimilla olisi toimivaltuudet ulkomaan henkilötiedusteluun ja tietojärjestelmätiedusteluun sekä tietoliikennetiedusteluun.

Valmistelu voidaan tarvittaessa toteuttaa myös vaiheittain ottaen huomioon perustuslaista nykyisin johtuvat mahdolliset rajoitukset.

Yrityksiä ei velvoitettaisi asentamaan palveluihinsa takaportteja tai luovuttamaan viranomaisille salausavaimia.

Hankkeen tehtävänä on valmistella ehdotus sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi eli säännökset muun muassa puolustusvoimien tiedustelun tarkoituksesta, toimivaltaisista viranomaisista sekä niiden tehtävistä ja toimivaltuuksista, ohjauksesta ja valvonnasta, tietojen käsittelystä ja rekisteröinnistä sekä viranomaisten yhteistyöstä. Ehdotus laaditaan hallituksen esityksen muotoon.

Sotilastiedustelua ja samanaikaisesti sisäministeriössä valmisteltavana olevien siviilitiedustelua koskevien säännösten tulee olla keskenään yhteen sovitettuja.

Hankkeessa otetaan huomioon tiedonhankintalakityöryhmän mietintö ja siitä saatu lausuntopalaute.

5.1 Organisointi

5.1.1 Sidosryhmien kuuleminen

Hankkeen aikana kuullaan ainakin ylimpiä laillisuusvalvojia, tietosuojavaltuutettua ja keskeisiä tahoja, joiden toimintaan lainsäädännöllä tulee olemaan vaikutuksia.

Valmistelun etenemisestä annetaan tietoja asianomaisille ministerivaliokunnille ja eduskunnan valiokunnille ja eduskuntaryhmille.

5.1.2 Työryhmän kokoonpano

Puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja

puolustusministeriö

Jäsenet

tasavallan presidentin kanslia

valtioneuvoston kanslia

ulkoasiainministeriö

oikeusministeriö

sisäministeriö

tiedustelupäällikkö ja puolustusvoimien asessori, pääesikunta

Pysyvät asiantuntijat

Elinkeinoelämän keskusliitto

kansainvälisen oikeuden asiantuntija

ulkoasiainministeriö/POL

liikenne- ja viestintäministeriö

Suojelupoliisi

henkilötiedustelun asiantuntija (pääesikunta)

tekninen asiantuntija (puolustusvoimat)

Valtiovarainministeriötä, työ- ja elinkeinoministeriötä, sosiaali- ja terveysministeriötä ja Suojelupoliisia on pyydetty nimeämään yhteyshenkilöt, joita voidaan kutsua asiantuntijoiksi työryhmän kokouksiin käsiteltävistä asiakokonaisuuksista riippuen.