Eduskunnan lakivaliokunta

ASIANTUNTIJALAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSISTÄ PERUSTUSLAIN 10 §:N MUUTTAMISEKSI, SIVIILI- JA SOTILASTIEDUSTELULAINSÄÄDÄNNÖIKSI SEKÄ TIEDUSTELUN VALVONTALAINSÄÄDÄNNÖKSI

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoani siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntöjä sekä tiedustelun valvontalainsäädäntöä koskevista hallituksen esityksistä. Edellä mainittujen hallituksen esitysten lisäksi koen aiheelliseksi oma-aloitteisesti lausua hallituksen esityksestä perustuslain 10 §:n muuttamiseksi, koska se olennaisella tavalla ja elimellisesti liittyy muihin lausuttavina oleviin hallituksen esityksiin.

Perustuslain 10 §:n muuttamista koskeva hallituksen esitys

Perustuslain 10 §:n muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä totean näkemyksenäni, että kyseisen luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan perusoikeussäännöksen muuttaminen hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla on Suomen kansallisen turvallisuuden ja sotilaallisen turvallisuuden suojaamiseksi välttämätöntä. Pidän myös tärkeänä, että muutos toteutetaan kiireellisessä järjestyksessä.

Perustuslain kiireellisen muuttamisen välttämättömyys johtuu Suomen ulkoisessa turvallisuusympäristössä viime vuosina tapahtuneista muutoksista. Turvallisuusympäristön muuttumisen, jossa tosiasiassa on kyse sen monialaisesta heikkenemisestä, voidaan ennakoida jatkuvan tulevaisuudessa.

Suomen lähialueiden turvallisuustilanne on jatkuvasti heikentynyt sitä mukaa kuin kansainvälispoliittisten jännitteiden alueellinen painopiste on siirtynyt pohjoisemmaksi Itämeren alueelle. Suurvaltojen käyttäytymisessä ja niiden välisissä suhteissa on nähtävissä yhä suurempaa ailahtelevaisuutta, mikä asettaa erityisesti geopoliittisesti arkaluonteisessa asemassa olevat maat vaaraan.

Perinteisen sodankäynnin sijasta asemia pyritään vahvistamaan hybridivaikuttamisen ja erilaisten informaatio-operaatioiden avulla. Tällaisia operaatioita, joiden tavoitteena on aiheuttaa epävarmuutta, eripuraa ja pelkoa kohdemaiden poliittisissa päätöksentekojärjestelmissä ja kansalaisten keskuudessa, on viime vuosina kohdistettu lukuisiin Euroopan maihin. Operaatioihin valmistautumista ja niiden toteuttamista tuetaan kohdemaihin kohdistettavan vakoilun avulla. Suojelupoliisin tietoon tulee jatkuvasti konkreettisia tapauksia, joissa

SUOJELUPOLIISI
Ratakatu 12, PL 151, 00121 HELSINKI

Puh. 029 548 0131

vieraat valtiot pyrkivät hankkimaan haltuunsa Suomen turvallisuuden ja kansantalouden kannalta kriittisen tärkeää tietoa.

Moderni yhteiskunta on aiempaa merkittävästi haavoittuvaisempi erilaisille kyberuhkille. Perinteisen vakoilun rinnalle on noussut kybervakoilu, jossa tekijävaltio ilman merkittävää riskiä kiinnijäämisestä pystyy hankkimaan erittäin suuria määriä kohdevaltion turvallisuutta vahingoittavaa tietoa. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen keskinäisriippuvuudesta ja verkkopohjaisuudesta johtuen kriittinen infrastruktuuri ja huoltovarmuus ovat yhä alttiimpia tietoverkkojen välityksellä toteutettavalle valtiolliselle sabotaasille ja kokonaisvaltaiselle lamauttamiselle.

Samanaikaisesti kun erilaiset valtioperäiset uhkat ovat kärjistyneet, myös Suomen terrorismitilanne on kehittynyt vakavammaksi kuin koskaan aiemmin. Kansainvälisiin terroristijärjestöihin kytköksiä omaavien henkilöiden määrä Suomessa on kasvanut ennen näkemättömän nopeasti, ja esimerkiksi Suojelupoliisin kohdehenkilöiden määrä on kaksinkertaistunut muutamassa vuodessa. Suomi on noussut terroristijärjestöjen viholliskuvassa muiden Pohjoismaiden rinnalle. Syyrian ja Irakin konflikteissa taistelleet palaavat jihadistit muodostavat sekä akuutin että pitkäkestoisen uhkan Suomen ja muun Euroopan turvallisuudelle. Terrorismitilannetta monimutkaistavat kansainvälisten pakolais- ja maahanmuuttovirtojen voimistuminen ja niiden vaikea hallittavuus sekä se, että niitä hyödynnetään valtiollisessa hybridi- ja informaatiovaikuttamisessa epävarmuuden ja yhteiskunnallisten ristiriitojen kylvämiseksi Länsi-Euroopan demokratioihin.

Turvallisuusympäristön nopeat muutokset edellyttävät viranomaisilta aiempaa tehokkaampaa kykyä havaita myös aivan uudentyyppisiä uhkia. Tietoa uusista uhkista tarvitsevat sekä kansallisesta turvallisuudesta vastaavat viranomaiset näiden uhkien ennalta estämiseksi että ylin valtionjohto päätöksentekonsa tueksi. Tiedustelu on usein paras ja joskus myös ainoa keinoa saada ensi havainto ja hankkia tietoa näistä uhkista.

Totean näkemyksenäni, että ehdotus perustuslain 10 §:n muuttamiseksi on luonteeltaan ja vaikutuksiltaan tarkoin rajattu. Sen tarkoituksena on tarkistaa ainoastaan luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa koskevaa perusoikeussäännöstä eikä ehdotettu muutos vaikuta perustuslain suojaamien muiden oikeuksien toteutumisen edellytyksiin.

Luottamuksellista viestintää koskevan perusoikeussäännöksen erityistä muutostarvetta perustelee se, että Suomen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta on lähes poikkeuksetta suunnitelmallista ja järjestäytynyttä toimintaa, johon osallistuvilla tahoilla on välttämätön tarve viestiä keskenään. Jos kansallisen turvallisuuden ylläpitämisestä vastaavilla viranomaisilla ei ole riittäviä toimivaltuuksia tuollaisen viestinnän havaitsemiseksi ja sen sisällön selvittämiseksi, ei yhteiskunta myöskään kykene riittävästi suojautumaan itseensä kohdistuvilta vakavilta uhkilta. Tämä ei voi olla kansallisen kokonaisedun mukaista.

Pidän perustuslain muuttamista koskevaa ehdotusta Suomen olosuhteisiin sopivalla tavalla hallittuna ja varovaisena. Muutoksen myötä perustuslain 10 §:n sisältämään kvalifioituun lakivaraukseen lisättäisiin kaksi uutta rajoitusperustetta - tiedon hankkiminen sotilaallisesta toiminnasta ja tiedon hankkiminen sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta

- mutta muuten lakivaraus säilyisi peruspiirteiltään ennallaan. Hallituksen esityksen sisältämästä oikeusvertailevasta katsauksesta ilmenee, etteivät vertailuvaltioiden perusoikeussäänteIyt tunne sellaisia kaksinkertaisia lakivarauksia kuin se, jollaisen Suomen perustuslain 10 § nyt sisältää ja esitetyn muutoksen toteuduttuakin sisältäisi. Vertailuvaltioissa - esimerkiksi vahvoista perusoikeusjärjestelmistään tunnetuissa Saksassa ja Ruotsissa - luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan kohdistuvista rajoituksista näyttäisi olevan mahdollista säätää tavallisella lailla ilman, että rajoittamisen sallituista perusteista on perustuslain tasolla ennakkoon sitovasti säädetty.

Vaikka vertailuvaltioiden perustuslaeissa tehty ratkaisu näyttäisi mahdollistavan joustavamman tavallisella lailla säätämisen, ei sellaiseen ole tarvetta Suomessa mennä. Nyt ehdotettu muutos mahdollistaa riittävän tehokkaasta siviilitiedustelusta säätämisen, mutta asettaa toisaalta selkeät ja Suomen perusoikeusjärjestelmään sopivat puitteet ja korkean kynnyksen tuolle sääntelylle.

Siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntöjä koskevat hallituksen esitykset

Hallituksen esityksissä ehdotetaan säädösperustan luomista siviili- ja sotilastiedustelua varten. Siviilitiedustelua koskevassa lainsäädännössä olisi kyse Suojelupoliisin toimivaltuuksista.

Suojelupoliisin laissa säädettynä tehtävänä on torjua sellaisia rikoksia ja hankkeita, jotka vaarantavat muun muassa valtion ulkoista ja sisäistä turvallisuutta. Suojelupoliisin käyttöön nykyisin säädetyt tiedonhankintatoimivaltuudet mahdollistavat kuitenkin tämän tehtävän täyttämisen vain osittain. Toimivaltuuksiensa puolesta Suojelupoliisia voidaan luonnehtia perinteiseksi rikostorjuntaviranomaiseksi, sillä sen tiedonhankinta saa kohdistua ainoastaan Suomessa olevan yksittäisen tunnistetun henkilön yksittäiseen konkreettiseen rikokseen. Tämä merkitsee sitä, että Suojelupoliisin ei nykyisin ole sallittua hankkia tietoa sellaisesta kiistattomastikaan kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta, joka ei ole luonteeltaan rikos. Nykyisistä toimivaltuusrajoituksista myös seuraa, että se ei saa hankkia tietoa sellaisesta Suomen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta, joka tapahtuu ulkomailla. Edelleen Suojelupoliisi ei saa hankkia tietoa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta, jonka taustahenkilö ei ole tiedossa. Lopuksi Suojelupoliisi ei saa tiedustelun keinoin hankkia tietoa Suomen turvallisuusympäristön yleisestä kehittymisestä, vaikka Suomen valtiojohdolla on välttämätön tarve saada sitä koskevaa tietoa päätöksentekonsa perustaksi.

Tätä oikeustilaa voidaan pitää maailmanlaajuisestikin vertaillen varsin poikkeuksellisena. Nähdäkseni se on Suomen kansallisten etujen turvaamisen näkökulmasta kestämätön. Selkeän säädösperustan luominen siviilitiedustelulle on välttämätöntä, jotta Suojelupoliisille voidaan turvata riittävät edellytykset huolehtia maamme keskeisimmistä turvallisuuseduista. Siviilitiedustelua koskeva lainsäädäntö on omiaan vastaamaan näihin tarpeisiin. Se saattaisi Suojelupoliisin toimivaltuudet yleiseurooppalaisena pidettävälle tasolle.

Ehdotettu toimivaltuussääntely olisi suomalaisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla täsmällistä ja tarkkarajaista. Sääntelyn yksityiskohtaisuuden aste olisi korkeampi kuin useimmissa muissa Euroopan maissa. Yksityiskohtainen toimivaltuussääntely mahdollistaa Suojelupoliisin suorittaman siviilitiedustelun

lainmukaisuuden tarkan valvonnan, mikä puolestaan muodostaa toimintaan kohdistuvan julkisen luottamuksen perustan.

Hallituksen esityksessä siviilitiedustelun perusteuhkista esitetään säädettäväksi tyhjentävästi. Sääntelyn tyhjentävyydestä seuraa, että mihinkään sellaiseen toimintaan, jota ei ole nimenomaisesti mainittu siviilitiedustelun perusteuhkana, ei voitaisi kohdistaa siviilitiedustelua. Tämän lisäksi ehdotettu sääntely kuitenkin asettaisi siviilitiedustelun edellytykseksi, että sen kohteena oleva toiminta *vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta*. Siviilitiedustelulainsäädäntöä koskeva hallituksen esitys on tältä osin rajoittavampi kuin perustuslain 10 §:n muuttamista koskeva hallituksen esitys sinänsä edellyttäisi. Perustuslaissa käytettynä ilmaisu "vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta" rajoittaisi ainoastaan luottamukselliseen viestintään puuttuvista tiedustelumenetelmistä säätämistä. Siviilitiedustelulainsäädännössä kohdetoiminnan kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava luonne sen sijaan asetettaisiin kaikkien muidenkin tiedustelumenetelmien käytön edellytykseksi.

Sotilastiedustelulainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen osalta totean pitäväni tärkeänä, että Suomen turvallisuutta ja suomalaisen yhteiskunnan varautumista vakaviin ulkoisiin uhkiin kehitetään kokonaisvaltaisesti. Sotilastiedustelusta ja siinä käytettävistä toimivaltuuksista säätäminen palvelee tätä tavoitetta olennaisella tavalla ja on siten välttämätöntä. Siviili- ja sotilastiedustelua koskevilla yhteen sovitetuilla lainsäädännöillä voidaan varmistaa, että yhteiskunnan elintärkeät edut tulevat riittävästi suojatuiksi dramaattisesti heikentyneen kansainvälisen turvallisuustilanteen olosuhteissa. Muun muassa yhteinen kärjistyviin hybridiuhkiin varautuminen edellyttää, että sotilastiedustelulainsäädäntö siviilitiedustelulainsäädännön tavoin saatetaan voimaan mahdollisimman pian. Ehdotus sotilastiedustelulainsäädännöksi on nähdäkseni riittävän tarkasti sovitettu yhteen siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevan esityksen kanssa.

Tiedustelun laillisuusvalvontaa koskeva hallituksen esitys

Siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten toiminta ei voi nauttia kansalaisten luottamusta, jos tiedustelutoimivaltuuksien käytön lainmukaisuutta ei kyetä valvomaan riippumattomasti, tarkasti ja kattavasti. Pidän näin ollen tiedustelun laillisuusvalvontalainsäädäntöä koskevaa hallituksen esitystä tervetulleena.

Hallituksen esitykseen sisältyvien ehdotusten toteuttamisella Suomeen luotaisiin Euroopan modernein ja kattavin tiedustelun laillisuusvalvontajärjestelmä. Hallituksen esityksen mukaan laillisuusvalvontaviranomaisella olisi muun muassa seuraavat Suojelupoliisiin kohdistuvat tiedonsaantioikeudet ja toimivaltuudet:

- Rajoittamaton tiedonsaantioikeus Suojelupoliisin asiakirjoista
- Rajoittamaton oikeus suorittaa laillisuustarkastuksia Suojelupoliisissa tarkastuksista ennakkoon ilmoittamattakin
- Rajoittamaton pääsyoikeus Suojelupoliisin tiloihin ja tietojärjestelmiin
- Rajoittamaton läsnäolo-oikeus tiedustelumenetelmien käyttöä koskevissa oikeuskäsittelyissä
- Oikeus keskeyttää tai lopettaa lainvastaiseksi katsomansa tiedustelumenetelmän käyttö
- Oikeus ilmoittaa Suojelupoliisin toiminnassa mahdollisesti havaitsemastaan rikoksesta esitutkintaviranomaiselle

Laillisuusvalvontaviranomaisen edellä mainittujen tehtävien suorittamista tukisi se, että Suojelupoliisille asetettaisiin velvollisuus oma-aloitteisesti ilmoittaa laillisuusvalvontaviranomaiselle jokaisesta tiedustelumenetelmien käyttöä koskevasta omasta ja tuomioistuimen päätöksestä.

Mainitsin edellä, että ehdotettu laillisuusvalvontajärjestelmä ilmeisesti olisi kattavampi kuin missään muussa Euroopan maassa. Tämän lisäksi on aiheellista todeta, että ehdotetulle järjestelmälle ei ole myöskään nykyisestä kansallisesta lainsäädännöstä löytyvää vastinetta. Esimerkiksi poliisin käyttämien salaisten tiedonhankintakeinojen ja -pakkokeinojen, jotka valtaosiltaan vastaavat säädettäväksi ehdotettuja tiedustelumenetelmiä, valvonta perustuu sisäiseen valvontaan ja ylimpien laillisuusvalvojien suorittamaan, asian luonteesta johtuen pakostakin satunnaiseen valvontaan.

Apulaispäällikkö Olli Kolstela