VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Budjettiosasto
Budjettineuvos Kirsti Vallinheimo
27.2.2018

HE 202/2017 vp.

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (uusi laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa sekä poliisilain muutos sekä eräiden muiden lakien muutos); HE 202/2017 vp.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa sekä muutettavaksi poliisilakia niin, että siihen lisättäisiin uusi 5a luku sekä tehtäisiin muutoksia 5 lukuun. Uudessa luvussa säädettäisiin tiedustelumenetelmistä ja niiden käytöstä siviilitiedustelussa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia poliisin hallinnosta, lakia henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa, rikoslakia, esitutkintalakia, pakkokeinolakia ja lakia oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa.

Esitys liittyy samanaikaisesti annettaviin hallituksen esityksiin, joissa ehdotetaan säädettäviksi uusi sotilastiedustelulaki siihen liitännäisin lainmuutoksin (julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain ja tuloverolain muutos) (HE 203/2017 vp.) sekä uusi laki tiedustelutoiminnan valvonnasta ja virkamieslain 7 §:n muutoksesta (HE 199/2017 vp.). Esitys liittyy myös perustuslain 10 §:n tarkistamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 198/2018 vp.). Luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvat toimivaltuudet kytkeytyvät ehdotettuun perustuslain muutokseen.

Lainsäädännön myötä suojelupoliisi muuttuu yhdistetyksi kotimaan turvallisuuspalveluksi ja ulkomaan tiedustelupalveluksi.

Kaikki tiedustelutoimintaan liittyvät hallituksen esitykset ovat yhteydessä toisiinsa. Hallitus on katsonut, että lait tulisi saada voimaan mahdollisimman pian.

Valtiovarainministeriön (budjettiosasto) puolesta totean seuraavan.

Lakiesityksessä siviilitiedustelua koskevaksi laiksi on pyritty arvioimaan esityksen esitysten taloudellisia vaikutuksia. Sisäministeriö ja oikeusministeriö ovat kumpikin omalta osaltaan arvioineet siviilitiedustelulainsäädännön taloudellisia vaikutuksia ja arvioista on koottu yhteenveto lakiesityksen sivulle 144. Arviot ovat tässä vaiheessa yleisluonteisia. Sisäministeriö on arvioinut vuodelle 2018 (aikaan ennen lain voimaantuloa) kohdistuvan menoja 12,506 milj. e, johon ei ole varattu lisärahoitusta. Keväällä 2018 (huhtikuu) tehtävä Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2019-2022 on valmisteltavana. Valtiovarainministeriö on ilmoittanut ensimmäisen kantansa (alustava) valtiontalouden kehyskauden 2019-2022 suunnitellusta rahoituksesta momenteittain. Kanta ei ole esitysehdotuksen mukainen. Alustavasti on Suojelupoliisin lisämenotarpeiden arvioitu olevan 10 milj. e vuodesta 2019 alkaen (SM:n esitys on 11,169 milj. e/2019 ja 2020 ja 11,004 milj. e/2021 ja 2022). Muille sisäministeriön hallinnonalan tahoille eli ministeriölle ja Poliisille, ei katsottu lakiesityksen ja JTS-ehdotuksen perusteella lisärahoitusta välttämättömäksi, vaan menot tulisi valtiovarainministeriön kannan mukaan rahoittaa olemassa olevia määrärahoja uudelleen kohdentamalla momenttien sisältä. Lisäksi uuden tulevan vaalikauden aikana volyymi tulisi arvioida uuden hallituksen toimesta. Todettakoon myös, että Lainsäädännön arviointineuvosto nosti yhtenä asiana esiin tarpeen arvioida tarkemmin uudistuksesta aiheutuvia vaikutuksia etenkin Keskusrikospoliisille, KRP:lle. Oikeusministeriön hallinnonalan osalta edellä mainittuun valtiovarainministeriön ensimmäiseen (alustavaan) JTS 2019-2022-kantaan sisältyy esitysehdotuksen mukainen vuotuinen rahoitus tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaan (tiedusteluvaltuutettu) vuodesta 2019 alkaen sekä siviilitiedustelulainsäädännön toteuttamiseen oikeusministeriön hallinnonalan osalta tarvittavaksi arvioitu, edellä mainitussa yhteenvedossa tarkoitettu resursointi keskeisiltä osiltaan. Oikeusministeriö on JTS 2019-2022-ehdotuksessaan viitannut siihen, että tiedusteluvaltuutetun toiminnan aloittamiseen saattaa liittyä määrärahatarpeita, joita on tarkasteltava oikeusministeriön LTAE2018:ssa.

Lakiesityksen sivulla 135 todetaan, että Julkisen talouden suunnitelman yhteydessä sekä talousarvioiden ja lisätalousarvioiden valmistelun yhteydessä ratkaistaan uudistuksen eri momenteille mahdollisesti edellyttämien määrärahojen mitoitus ja ajoitus.

Kuluvana vuonna ei ole vielä annettu eduskunnalle lisätalousarvioesitystä eikä pyydetty VM:lle ehdotuksia siihen liittyen. Tarkoitus on toimia normaalimenettelyn mukaan ja antaa LTAE toukokuussa eduskunnalle. Normaalisti ensimmäinen lisäbudjetti tulee voimaan 1.7.2019 lukien. Toisin kuin joissakin tähän lakipakettiin liittyvissä esityksissä lukee, ei esitysten käsittelyä eduskunnassa voida sitoa LTAE:n 2018 käsittely-aikatauluun. Todennäköisesti lisätalousarvio sisältää muita kiireellisiä ja välttämättömiä asioita, jotka pitää saada ajallaan hoidettua eivätkä ne voi jäädä odottamaan näiden esitysten mahdollisesti pitkääkin käsittelyä eduskunnassa.

Sinänsä LTAE:een ajatellun rahoituksen käyttötarkoitus (tietojärjestelmä) vaikuttaa tämän lakiesityksen kannalta oleelliselta, mutta sisällöltään vielä täsmentämättömältä. Sisäministeriön ehdotukseen Suojelupoliisin kehyksiin ei sisältynyt lakiesityksessä olevaa noin 9 milj. e lisämäärärahaehdotusta siviilitiedusteluun liittyvään Suojelupoliisin tietojärjestelmäkokonaisuuteen. Asia (hanke, ajoitus, kustannukset ja rahoitus) on selvitettävä ja arvioitava mm. kustannusten ja hyötyjen jaksottamista useammalle kehysvuodelle. Kertaluonteiset investoinnit tulee erotella pysyvistä ylläpitomenoista. Hankkeen aikataulusta ym. valtiovarainministeriöllä ei ole vielä tarkempaa tietoa.

Taloudellisiin vaikutuksiin ja erityisesti niiden ajoitukseen on suuri merkitys myös perustuslainmuutoksen käsittelyllä eduskunnassa.

Kiinnitän huomioita myös s. 139 olevaan ensimmäisen kappaleen lopun lauseeseen: ”Mahdolliset viranomaisten väliset kustannusten jaot tarkastellaan vielä erikseen.” Tämä tuo oman haasteensa budjetointiin sekä tehtävä- ja toimivaltasuhteisiin. Tällaiset asiat eivät voi olla vain viranomaisten keskinäisen sopimisen varassa. On mm. epäselvää, miten Suojelupoliisi voi varmistua ja valvoa sen, että sen tarvitsemat puolustusvoimien takana olevat Suomen Erillisverkko Oy:ltä tai edelleen sen tytäryhtiöiltä tilattavien palvelujen maksut ovat kustannusvastaavat, jos ja kun kustannukset tulisivat edelleen Suojelupoliisin maksettavavaksi. Tosin siviilipuolen lainsäädäntöön ei nyt esitetä lainkaan sääntelyä kytkennän korvaamisesta, vaan ainoastaan korvauksista teleyrityksille ja tiedonsiirtäjille.

Kiinnitän huomioita myös siihen, että eduskunta on hyväksynyt tänä vuonna uuden lain rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa (L 108/2018; HE 41/2017 vp.). Laissa on säännökset rajavartiolaitoksen salaisesta tiedonhankinnasta. Laissa on säännös teleyritysten avustamisvelvoitteeksi sekä säännös korvauksesta teleyritykselle viittauksin tietoyhteiskuntakaaren 299 §:ään. Myös Rajavartiolaitokselle tuli siis mahdollisuus maksaa televalvonnasta korvauksia (laki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa, luku 3. Salainen tiedonhankinta, 55 §). Tietoyhteiskuntakaaren 299 §:n 1 mom.: ”Teleyrityksillä on oikeus saada valtion varoista korvaus yksinomaan viranomaisten avustamiseksi hankittujen järjestelmien, laitteistojen ja ohjelmistojen investoinneista ja ylläpidosta aiheutuneista kustannuksista…”. Valtion puolella Tietoyhteiskuntakaaren 299 §:ssä on lähtökohtaisesti linjattu se, mitä valtio näissä tapauksissa korvaa. Teleyritysten avustamisvelvoitteet ja korvaussäännökset tulisi eri laeissa olla yhtenäiset. Teleyrityksille maksettavien korvausten yhdenmukaisuuteen tulisi pyrkiä, samoin yhtenäiseen budjetointiin sekä korvausten etu- ja jälkikäteiskontrolliin. Uuden lain myötä tietoliikennetiedustelun korvaukset muuttuisivat (uuden lain 23 §). Tietojen antamisen välittömät kustannukset korvattaisiin. Ko. pykälässä ei olisi viittausta tietoyhteiskuntakaaren 299 §:ään. Ja lakiesityksessä s. 133-134 siis todetaan, että korvauksia maksettaisiin laajemmin. Muiden, siis lähinnä telekuuntelun ja -televalvonnan, korvauskäytäntö ei muuttuisi. Korvausten euromääräisestä suuruudesta ei esitetä arvioita vuositasolla.

Lausunnolla on alkuvuodesta ollut myös luonnos hallituksen esitykseksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa, laiksi lentoliikenteen matkustajatietojen käytöstä terrorismin ja vakavan rikollisuuden estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia koskevan direktiivin täytäntöönpanosta sekä eräisiki niihin liittyviksi laeiksi. Ko. lakiesitys on tarkoitus antaa eduskunnalle keväistuntokaudella ja se

on tarkoitus käsitellä yhdessä EU:n tietosuojalainsäädännön kanssa sekä eräiden muiden viranomaisten henkilötietojen käsittelyä koskevien lakiehdotusten kanssa. Osaltaan nämäkin liittyvät myös tiedustelulainsäädäntöön ja näiden mahdollisesti aiheuttamat lisäresurssitarpeet ovat arvioitavana.

Lisäksi haluan tässä yhteydessä nostaa esiin sen, että nyt käsiteltävä lainsäädäntöpaketti (erityisesti esitys tiedustelun valvonnasta) aiheuttaa toteutuessaan myös uusia menoja eduskunnalle ja eduskunnan alaisille virastoille. Eduskunta ei ole vielä tehnyt valtiovarainministeriölle omaa JTS-ehdotustaan vuosille 2019-2022 eikä lakiesityksiin sisälly taloudellisia vaikutusarvioita tältä osin. Jos ja kun niitä aiheutuu, on ne huomioitava valtion talousarviossa ja mahdollisesti lisätalousarviossa.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että eduskunnan tarkastusvaliokunnalle on muodostettu erityinen rooli (perustuslain 90 §1 mom.) Hallituksen vuosikertomuksen käsittelijänä. Hallituksen vuosikertomukseen on yhdistetty myös muita hallituksen kertomuksia. Nyt ehdotettavien kertomusten sisältöjen yhteys hallituksen vuosikertomukseen, josta säädetään sekä valtioneuvostolaissa että valtion talousarviolaissa, on hyvä selventää.

Valtiovarainministeriön näkemyksenä kaikkiaan totean, että ehdotettu lainsäädännön kehittäminen auttaa kansallisen kyberturvallisuuden kehittämiselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja siten osaltaan tukee kansallisen digitaalisen turvallisuuden rakentamista. Hallituksen esityksessä on pyritty ottamaan huomioon tietoturvallisuuden ohjauksen ja valvonnan näkökulmat sekä näiden asettamat vaatimukset.