Suomen Sadankomitea
Rauhanasema, Veturitori 3
00520 Helsinki **4.4.2018**

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle

Lausunto siviili- ja sotilastiedustelulaeista HE 202/2017 vp ja HE 203/2017 vp

Rauhanjärjestö Sadankomitea keskittyy lausunnossaan ensisijaisesti hallituksen esitykseen siviilitiedustelulaiksi, koska sen vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan ovat laajemmat kuin hallituksen esityksen sotilastiedustelulaiksi. Sotilastiedustelulain keskeisin ongelma on tiedusteluvaltuuksien ulottaminen myös siviilihenkilöihin, mikä toteutuessaan merkitsisi sitä, että sekä siviili- että sotilasviranomaiset voisivat kohdistaa tiedustelutoimia Suomen kansalaisiin. Sadankomitea mielestä on perusteltua, että siviilihenkilöihin kohdistuvaa tiedustelua, sikäli kuin se on tarpeellista, toteuttavat ainostaan siviiliviranomaiset.

Suomen turvallisuusympäristön muutos

Hallituksen esityksissä sekä siviili- että sotilastiedustelulaeiksi lakiesitysten yleisperusteluissa kuvataan Suomen turvallisuusympäristön muutosta. Kummankin lakiesityksen tilannekuva on samanlainen ja siinä korostuu Suomen turvallisuusympäristön merkittävä muutos ja monimutkaistuminen viime vuosina. Samankaltainen arvio esitettiin myös valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa, puolustusselonteossa sekä sisäisen turvallisuuden strategiassa.

Merkittävimmiksi muutoksiksi suomalaisessa turvallisuusympäristössä nähdään Venäjän ja lännen suhteiden huononeminen, kansainvälinen terrorismi, kyberuhat, laajamittainen laiton maahantulo ja Itämeren sotilasstrategisen merkityksen kasvu sekä lisääntynyt sotilaallinen toiminta alueella.

Turvallisuusympäristön arvio heijastelee vahvasti vuoden 2014 tilannetta, jolloin Venäjä liitti kansainvälisen oikeuden vastaisesti Krimin valtioalueeseensa ja ryhtyi sotilaallisesti tukemaan Itä-Ukrainan separatisteja. Nämä toimet sekä Syyrian sota, Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan muut konfliktit heijastuvat myös Suomeen, mutta niiden vaikutuksien arviointi on ollut pikemminkin yli- kuin alimitoitettua.

Kuten ulkoasiainvaliokunta toteaa lausunnossaan (UaVL 3/2018 vp – HE 198/2017 vp) eduskunnan perustuslakivaliokunnalle perustuslain 10§ muuttamisesta "Suomen asema on vakaa ja yksinomaan Suomen kohdistuvan hyökkäyksellisen toiminnan todennäköisyys on edelleen pieni. Suomi on myös edelleen sisäisen vakautensa vuoksi yksi maailman turvallisimmista maista." Mielestämme ulkoasiainvaliokunnan arvio on todenmukainen ja se tulisi ottaa huomioon myös siviili- ja sotilastiedustelulakiesitysten käsittelyssä.

Itämeren alueen turvallisuustilannetta arvioitaessa ei pidä rajoittua ainoastaan siellä

tapahtuvaan sotilaalliseen toimintaan, koska se on vain pieni osa kaikesta Itämeren alueen toiminnasta. Itämeren suojelulla on pitkät perinteet, jotka ovat myös tuottaneet tulosta. Suomen ja Viron välisen rautatietunnelin suunnittelu etenee, samoin Nord Stream II -kaasuputken. Itämeren laivoissa matkustaa ja risteilee miljoonia ihmisiä ja meren merkitys sen rantavaltioiden taloudelle on suuri. Esimerkiksi Venäjän ulkomaankaupasta 40 prosenttia käydään Itämeren kautta. Todennäköisin turvallisuusuhka Itämeren alueella on laiva- tai ympäristöonnettomuus, ei sotilaallinen kriisi.

Etäämmällä Suomesta – erityisesti Lähi-idässä ja Pohjois-Afrikassa – olevat kriisit vaikuttavat myös Suomeen ja kasvattavat terrorismin vaaraa. Johtopäätöksenä ei kuitenkaan tulisi olla yksinomaan viranomaisten toimivaltuuksien lisääminen. Sen ohella tulisi panostaa sotien ja kriisien ratkaisemiseen ja terrorismia ruokkivien taloudellisten ja yhteiskunnallisten epäkohtien poistamiseen. Tällaista ongelmien syihin puuttuvaa työtä on kuitenkin nykyisen hallituksen aikana supistettu, kun kehitysyhteistyön rahoitusta on merkittävästi leikattu.

Kansallinen turvallisuus

Hallituksen esityksen mukaan "[s]iviilitiedustelulla tarkoitettaisiin suojelupoliisin suorittamaa tiedonhankintaa ja tiedon hyödyntämistä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi ja muiden viranomaisten lakisääteisiä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten." Tarkoituksena olisi mahdollistaa "suojelupoliisin riittävän tehokas tiedonhankinta kaikkein vakavimmista yhteiskuntaa uhkaavista ilmiöistä ja hankkeista". Lisäksi halutaan varmistaa se, että ainakin valtion ylimmän johdon päätöksenteko perustuu "oikeaan, ajantasaiseen ja luotettavaan tietoon", samoin se, että muilla toimivaltaisilla viranomaisilla on mahdollisuus ryhtyä uhkien torjuntaan.

Edellä olevan, sinänsä loogisen, päättelyketjun ongelma on kansallisen turvallisuuden määritelmä. Suomen Sadankomitea puuttui määritelmän ongelmallisuuteen lausunnossaan oikeusministeriölle siviilitiedustelulaista. Tuolloin huomautimme, ettei "ole olemassa yksiselitteistä tulkintaa kansallisesta turvallisuudesta tai esimerkiksi siitä, milloin se on uhattuna". Lisäksi huomautimme, että määritelmät toiminnoista, joista kansallisen turvallisuuden nimissä saisi tietoa kerätä olivat tulkinnanvaraisia.

Samaan ongelmaan puuttui myös eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen. Hänen mukaansa kansalliseen turvallisuuteen liittyvät salaisten tiedonhankintamenetelmien käyttöedellytykset ovat "hyvin väljiä" esimerkiksi verrattuna poliisin oikeuteen käyttää salaisia keinoja rikostutkinnassa. Lisäksi Jääskeläinen arvosteli sitä, että suojelupoliisi saisi oikeuden kuusi kertaa pidempään salaiseen seurantaan kuin rikostutkinnassa ilman mitään rikosepäilyä.

Jatkovalmisteluissa tiedustelumenetelmien käytön oikeutusta on yritetty rajata ja määritelty, että tietoa saadaan hankkia:
"1) terrorismista;
2) ulkomaisesta tiedustelutoiminnasta;
3) joukkotuhoaseiden suunnittelusta, valmistamisesta, levittämisestä ja käytöstä;
4) kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetun lain (562/1996) 2 §:ssä tarkoitettujen kaksikäyttötuotteiden suunnittelusta, valmistamisesta, levittämisestä ja käytöstä;

5) kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä uhkaavasta toiminnasta;
6) suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä taikka yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaavasta toiminnasta;
7) vieraan valtion toiminnasta, joka voi aiheuttaa vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai taloudellisille tai muille tärkeille eduille;
8) kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavasta kriisistä;
9) kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta;
10) Suomen kansainvälisen avun antamisen ja muun kansainvälisen toiminnan turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta;
11) yhteiskuntajärjestystä uhkaavasta kansainvälisestä järjestäytyneestä rikollisuudesta."

Täsmentämisyrityksestä huolimatta yllä olevassa listauksessa on ongelmia. Lakiesityksen perustelujen mukaan kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä uhkaava toiminta voisi ilmetä esimerkiksi "suunnitelmana käyttää asevoimaa valtionsisäisen vallankaappauksen tai -kumouksen toteuttamiseksi taikka suunnitelmana liittää Suomi vieraan vallan alaisuuteen" tai pyrkimyksenä "väkivaltaisesti estää eduskuntaa käyttämästä lainsäädäntövaltaa taikka pakottaa hallitusvaltaa käyttäviä henkilöitä tekemään tai jättämään jotain tekemättä heidän valtiollisissa tehtävissään" sekä eduskunta- tai presidentinvaalien estäminen tai häiritseminen.

On perusteltua, että kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä uhkaavan toiminnan arvioinnissa rima pidetään korkealla, mutta lakiesityksen perusteluihin kirjatut esimerkit osoittavat, etteivät esityksen valmistelijat ole nähneet, tai halunneet nähdä, kuin korkeimpiin valtiollisiin instituutioihin kohdistuvia uhkia. Yhtä lailla kansanvaltaista yhteyskuntajärjestystä voivat uhata tiettyä kansanryhmää vastaan suunnatut valeuutiset ja niiden tarkoituksellinen levittäminen. Esimerkiksi brittiläinen The Guardian raportoi 3. huhtikuuta, että Facebookissa levitetyllä vihamielisellä materiaalilla on voinut olla jopa ratkaiseva osuus Myanmarin rohingya-vähemmistöön kohdistuneen vainon synnyssä. Vähemmistön vainoa voidaan pitää myös uhkana kansanvaltaiselle yhteiskuntajärjestykselle ja Myanmarin tapauksessa vaino on uhannut myös rohingya-vähemmistön henkeä ja terveyttä. Väkivaltaista rasistista tai fasistista järjestäytymistä ei lakiesityksen perusteluissa nähdä uhkana kansanvaltaiselle yhteiskuntajärjestykselle, vaikka yksi tällainen järjestö, Pohjoismainen vastarintaliike, on oikeuden päätöksellä lakkautettu.

Kansanvaltainen yhteiskuntajärjestys ei ole uhattuna ainoastaan silloin, kun ylimpien valtiollisten elinten toimintaa yritetään horjuttaa tai häiritä. Kansanvaltainen yhteiskuntajärjestys edellyttää myös toimivaa kansalaisyhteiskuntaa ja riippumattoman median olemassaoloa sekä kummankin toimintaedellytysten turvaamista, mikäli niitä vastaan hyökätään.

Lakiesityksen perustelujen mukaan kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaava kriisi voi syntyä muun muassa "väestökehityksestä, valtioiden välisistä muuttoliikkeistä, ruokapulasta tai luonnonvarojen niukkuudesta" tai se voi aiheutua "autoritaaristen ja puoliautoritaaristen hallitusten ja hauraiden demokratioiden toiminnoista, joissa ne rajoittavat demokraattisten instituutioiden toimintaa sekä kaventavat perus- ja ihmisoikeuksia". Lueteltujen esimerkkien perusteella tällaiset kriisit sijoittuisivat Lähi-itään, Afrikkaan sekä Keski-Aasiaan.

On ehdottoman välttämätöntä, että Suomessa seurataan sekä olemassa olevia että kehittyviä kriisejä ja konflikteja. Seurannan lisäksi olisi toimittava niin, ettei Suomi

omilla toimillaan edistä kriisien ja konfliktien eskaloitumista esimerkiksi myöntämällä asevientilupia konfliktialueille tai sotaa käyville maille. Johdonmukaisella ihmisoikeuksia kunnioittavalla politiikalla voidaan myös vähentää tiedustelun tarvetta sekä pienentää Suomeen kohdistuvia uhkia.

Sadankomitean mielestä kansallisen turvallisuuden ja siihen kohdistuvien uhkien määrittelyä on tarkennettava lakiesitysten eduskuntakäsittelyn aikana, sillä nykyinen määrittely ei anna riittävän selvää kuvaa siitä, millainen toiminta oikeuttaisi virnaomaiset käyttämään tiedusteluvaltuuksia. Laeilla pyritään ohjaamaan kansalaisten käyttäytymistä, mutta tiedustelulaeissa ohjaava vaikutus toteutuu heikosti.

Terrorismi ja sen estäminen

Kasvanut terrorismi on ollut yksi merkittävä syy tiedustelulakien valmistelulle ja terrorismiin on yleisesti viitattu tiedustelulaeista käydyssä julkisessa keskustelussa. Tässä keskustelussa on usein väitetty, että Suomen kyky estää maahamme kohdistuvia terroritekoja olisi puutteellinen, koska viranomaisilla ei ole riittäviä tiedusteluvaltuuksia erityisesti verkkovalvonnassa.

Tiedustelun avulla voidaan estää terrori-iskuja, mutta täysin aukotonta suojaa ei voida saavuttaa, sillä tiedustelulta jää aina jotakin huomaamatta tai se tekee vääriä johtopäätöksiä. Esimerkiksi Pariisissa marraskuussa 2015 tehdyn terrori-iskun tekijät käyttivät yhteydenpitoonsa tavallista sähköpostia, mutta viestit jäivät tiedustelulta huomaamatta. Yleinen tiedustelun ongelma on se, ettei se osaa kiinnittää huomiota sellaisiin tiedon palasin tai viesteihin, jotka eivät sovi tiedustelun rakentamaan tilannekuvaan.

Tiedustelulakien valmistelun aikana on usein korostettu, että eri maiden tiedusteluviranomaiset ovat kyenneet estämään lukuisia terrori-iskuja. Estettyjen iskujen tarkkaa määrää ei kuitenkaan ole kerrottu, eikä julkisista lähteistä voi tarkastaa esitettyjen tietojen todenperäisyyttä. Tiedustelulaitoksilla on merkittävä oma intressi osoittaa toimintansa tuloksellisuutta, mistä syystä niiden antamiin tietoihin estettyjen terrori-iskujen määrästä on suhtauduttava kriittisesti.

Vaikka terrori-iskujen estäminen on hyväksyttävää, on ymmärrettävä, ettei iskujen estämisellä kyetä poistamaan terrorismia. Terrorismi ei synny tyhjästä vaan se on aina seurausta jostakin yhteiskunnallisesta ongelmasta, kuten työttömyydestä, heikosta koulutuksesta, syrjäytymisestä, eriarvoisuudesta, syrjinnästä, alistamisesta tai muusta epätasa-arvoisesta kohtelusta yksittäisiä henkilöitä, ryhmiä tai vähemmistöjä kohtaan.

Terrorismin vähentämiseksi Suomen tulisi toimia kansainvälisen taloudellisen epäarvoistumisen pysäyttämiseksi. Se, että rikkain prosentti omistaa yli puolet maailman varallisuudesta on yksi keskeinen osoitus talouden globaalista eriarvoisuudesta. Samaan sarjaan kuuluu se, että kehitysmaat menettävät veronkierrossa ja verojen välttelyssä enemmän kuin mitä ne saavat kehitysapua. Tällaisten epätasa-arvoisten seikkojen avulla on helppo ruokkia vihaa teollisuusmaita kohtaan.

Tehokas keino estää terrorismia on panostaa poliittisen tai uskonnollisen

radikalisoitumisen estämiseen. Jos edes osa suojeluspoliisille ja muille viranomaisille kaavailluista lisäpanostuksista tiedusteluun suunnattaisiin radikalisoitumista estävään työhön, voitaisiin vähentää paitsi terroritekoja niin myös juuria terrorismia.

Tiedustelulakien suhde perus- ja ihmisoikeuksiin

Tiedustelulailla, mikäli ne hyväksyttäisiin esitetyssä muodossa, puututtaisiin merkittävästi perustuslaissa taattuun yksityisyyden suojaan. Yksityisyyden suojaa voidaan heikentää kriisitilanteessa, mutta nyt sen heikentäminen ulottuisi myös normaalioloihin, mikäli "voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoja sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta". Tällöin olennainen kysymys on se, kuinka vakava kansallista turvallisuutta vaarantavan uhkan pitää olla, jotta se oikeuttaa luottamuksellisen viestin suojan murtamiseen. Uhka-arvioon puolestaan vaikuttaa merkittävästi se, millaiseen suomalaisen turvallisuusympäristön tilannekuvaan, alarmistiseen vaiko realistiseen, arvio perustuu.

Tiedustelulakien hyväksyminen esitetyssä muodossa avaisi portit viranomaisten tiedusteluvaltuuksien kasvattamiselle ja laajentamiselle jatkossa, kuten on aikaisemmin tapahtunut esimerkiksi poliisin puhelinkuunteluvaltuuksien osalta. Tekniikan kehittyminen ja viranomaisten käytössä olevien tiedusteluvaltuuksien välttely luovat osaltaan paineita tiedusteluvaltuuksien laajentamiselle tulevaisuudessa, mikä merkitsisi perus- ja ihmisoikeuksien heikentymistä.

Samoin vaarana on, että kerättyä tiedustelutietoa ryhdyttäisiin käyttämään muihinkin kuin alkuperäisiin tarkoituksiin. Tässä yhteydessä viittaamme samankaltaiseen tapaukseen kuin passien biometristen tunnisteiden käytön laajentamiseen uhrien tunnistukseen.

Esityksiin sisältyy vahva usko suomalaisten viranomaisten toiminnan lainmukaisuuteen. Vaikka maamme viranomaiset pääsääntöisesti kunnioittavat voimassa olevia lakeja ja säädöksiä, tosiasia kuitenkin on, että maailmasta tuskin löytyy tiedustelulaitosta, joka ei olisi rikkonut lakeja ja ylittänyt toimivaltuuksiaan. Lakeja säädettäessä tulisi varautua myös siihen, että poliittinen tilanne Suomessa muuttuu merkittävästi ja muutoksen seurauksena demokratian, perus- ja ihmisoikeuksien sekä Suomen ratifioimien kansainvälisten sopimusten kunnioitus ratkaisevasti heikentyy. Hyvä lainsäädäntö rajaa viranomaisten valtuuksia myös tällaisissa tilanteissa, mutta tiedustelulakeihin sisältyy niin paljon tulkinnanvaraa, etteivät ne juurikaan asettaisi esteitä viranomaisten toimille.

Verkkovalvonnan kohdentaminen vain tiedustelun kohteeseen on vaikeaa ja tästä syystä verkkovalvonta tuottaa aineistoa, joka ei liity kyseiseen tiedusteluoperaatioon. Lisäksi siviilitiedustelulain 45§ säädetään, että osa tiedustelutiedosta "voidaan kuitenkin säilyttää ja tallettaa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa tarkoitettuun rekisteriin". Vaikka säilytykselle ja tallentamiselle on määritelty edellytykset, tiedustelumenetelmillä saadun tiedon hävittämisestä on säädetty epämääräisesti. 45§ ensimmäisen momentin mukaan "1 momentin mukaan tiedustelumenetelmällä saatu tieto olisi hävitettävä viipymättä sen jälkeen, kun on käynyt ilmi, ettei tietoa tarvita kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi". Lakiesityksen perustelut eivät kuitenkaan avaa kyseisen momentin tulkintaa kuin toteamuksella: "Varsin pian tulisi käydä selväksi jo tiedustelumenetelmällä saadun

tiedon sisällöstä johtuen tarvitaanko sitä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi vai voidaanko se hävittää." Tietojen hävittämisestä päättämisessä viranomaisten harkintavalta on hämmästyttävän suuri.

Siviilitiedustelulaki laajentaisi merkittävästi suojelupoliisin toimivaltuuksia, mutta suojelupoliisin valvontaa ei kuitenkaan esitetä laajennettavaksi samassa suhteessa kuin toimivaltuuksia, mikä herätti keskustelua lakien lähetekeskustelussa eduskunnan täysistunnossa. Kuten jo aikaisemmin totesimme, tiedustelulaitoksilla on tapana venyttää lakeja ja ohjeita ja tämä on sitä helpompaa, mitä vähemmän viranomaista valvotaan. Ajankohtainen suojelupoliisin valvontaan liittyvä seikka on myös Ilkka Salmen nimitys sisäministeriön kansliapäälliköksi, jolloin suojelupoliisia valvoisi osaltaan sen entinen päällikkö.

Ilmoitus tiedustelumenetelmän käytöstä tulisi siviilitiedustelulain 47§ mukaan tehdä tiedustelun kohteelle "kirjallisesti sen jälkeen, kun tiedustelumenetelmän käytön tarkoitus on saavutettu" tai "viimeistään vuoden kuluttua sen käytön lopettamisesta". Ilmoitusvelvollisuutta voitaisiin kuitenkin lykätä oikeuden päätöksellä joko määräajaksi tai ilmoitus voitaisiin jättää kokonaan tekemättä. Kyseisen pykälän perusteluissa todetaan, että:

> "Lykkäämisen mahdollistavana perusteena olisi ensinnäkin käynnissä olevan tiedustelumenetelmän käytön turvaaminen. Tiedonhankinta voisi liittyä mihin tahansa vireillä olevaan tiedusteluoperaatioon myös sotilastiedusteluoperaatioon. Lykkääminen olisi mahdollista myös kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Kansallisen turvallisuuden varmistamisen käsitettä käsitellään 44 §:n perusteluissa. Lisäksi ilmoittamisen lykkääminen olisi mahdollista hengen tai terveyden suojaamiseksi. Lykkäämisen edellytyksenä olisi, että se on perusteltua. Kynnys lykkäämiselle ei siis olisi kovin korkea."

Kuten pykälän perusteluissa todetaan "[k]ynnys lykkäämiselle ei siis olisi kovin korkea". Ilmoitusvelvollisuus tiedustelun kohteelle on yksi keino valvoa viranomaisten toimien lainmukaisuutta, mistä syystä ilmoituksen lykkäämisen tai tekemättä jättämisen kynnyksen pitäisi olla matalan sijasta korkea.

Lakipaketin käsittelystä eduskunnassa

Eduskunnalle on taattava riittävästi aikaa lakipaketin käsittelyyn, koska kyse on merkittävästä puuttumisesta perustuslaissa taattuun yksityisyyden suojaan. toteamuksella sisältyvä perustuslain muutos on tehtävä normaalissa järjestyksessä, jolloin sen lopullinen hyväksyminen siirtyy vuoden 2019 vaaleissa valittavalle eduskunnalle. Samoin on harkittava tiedustelulakien säätämistä määräaikaisina poikkeuslakina, jolloin lakien voimassaoloaikana voidaan arvioida niiden toimivuutta.

Helsingissä 4.4.2018

Timo Mielonen
puheenjohtaja
Suomen Sadankomitea ry.