Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta

ASIANTUNTIJALAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSISTÄ EDUSKUNNALLE SIVIILI- JA SOTILASTIEDUSTELULAINSÄÄDÄNNÖIKSI (HE 202/2017 vp ja HE 203/2017 vp)

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoani hallituksen esityksistä siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännöiksi. Keskityn lausunnossani valiokunnan toimialaan läheisimmin liittyviin kysymyksiin eli tiedustelun tarpeellisuuteen valtion ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon kannalta sekä hallituksen esityksissä ehdotettuihin ulkomaantiedustelun sääntelyratkaisuihin.

Suomen kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvat vakavimmat uhkat ovat nykyisin lähes poikkeuksetta ulkomaista alkuperää. Uhkien taustalla on yleensä joko vieraiden valtiotoimijoiden tai erilaisten rajat ylittävien verkostojen toiminta. Globalisoitumisen johdosta muiden maanosien tapahtumat ja niissä puhkeavat kriisit voivat hyvinkin nopeasti ulottua Suomeen. Näissä olosuhteissa ei ole riittävää, että kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvista uhkista ryhdytään hankkimaan tietoa vasta siinä vaiheessa, kun ne Suomessa ilmentyvät mahdollisina konkreettisina rikoksina. Uhkiin varautuminen ja niiden seurausten ennalta estäminen edellyttää, että uhkista kyetään hankkimaan tietoa riittävän varhaisessa vaiheessa, tarpeen mukaan ennen kuin ne konkretisoituvat Suomen rajojen sisäpuolella. Tähän perustuu se, että käytännössä kaikki Euroopan maat - toistaiseksi Suomea lukuun ottamatta - ovat säätäneet viranomaistensa toimivaltuudesta hankkia tietoa kotivaltion ulkopuolelta, eli ulkomaantiedustelusta.

Säädettäväksi ehdotetun poliisilain 5 a luvun 1 §:n mukaan tiedustelun tarkoituksena olisi paitsi tuottaa uhkien torjunnan mahdollistavaa tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamisesta vastaaville viranomaisille, myös tukea ylimmän valtiojohdon ulko- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekoa. Tiedustelun tavoitteena olisi osaltaan varmistaa se, että valtion ylimmän johdon päätöksenteko perustuu oikeaan, ajantasaiseen ja luotettavaan tietoon, jota on arvioitu Suomen omista lähtökohdista käsin. Suomen läheisimmissä viitevaltioissa katsantokantana on, että ulkomaantiedustelun avulla hankittava tieto on modernin ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon yksi merkittävä rakenneosa.

Siviilitiedustelun kohteena olevista kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvista uhkista ehdotetaan säädettäväksi poliisilain uuden 5 a luvun 3 §:ssä ja sa-

SUOJELUPOLIISI
Ratakatu 12, PL 151, 00121 HELSINKI

Puh. 029 548 0131

mansisältöisesti siviilitietoliikennetiedustelulain 3 §:ssä. Tiedustelutoimivaltuuksien sallittuina käyttökohteina olisivat ainoastaan tapahtumat ja ilmiöt, jotka kaikkein perustavanlaatuisimmalla tavalla uhkaavat Suomea. Kyse olisi näin ollen puolustukselliseksi luonnehdittavasta tiedustelusta. Ajatuksena ei ole sallia sellaista offensiiviseksi katsottavaa ulkomaan tiedonhankintaa, joka muiden valtioiden etujen kustannuksella edistää Suomen etuja, vaan lainsäädännön yksinomaisena tarkoituksena on parantaa Suomen kykyä suojautua ulkoisilta uhkilta. Siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevasta hallituksen esityksestä ilmenee, että monet Suomeen verrannolliset maat ovat säätäneet ulkomaan tiedustelupalveluidensa tehtävistä huomattavasti laajemmin ja offensiivisemmin kuin Suomessa nyt esitetään tehtäväksi.

Ulkomaantiedustelusta ja siinä käytettävistä toimivaltuuksista esitetään säädettäväksi poliisilain 5 a luvun 39 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan muualla kuin Suomessa toteutettavasta siviilitiedustelusta ja tiedustelumenetelmän käytöstä päättäisi Suojelupoliisin päällikkö. Momentin muotoilu merkitsee sitä, että ulkomailla toteutettavassa tiedustelussa olisivat käytettävissä samat tiedustelumenetelmät kuin kotimaan tiedustelussa. Ehdotettu sääntelyratkaisu on julkisuudessa herättänyt kysymyksiä siitä, eikö tiedustelumenetelmien käyttö ulkomaiden maaperällä riko kyseisten ulkomaiden lakeja. Asiaa on yksityiskohtaisesti käsitelty siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevassa hallituksen esityksessä ja jo sitä ennen ns. tiedonhankintalakityöryhmän mietinnössä vuonna 2014. Hallituksen esityksessä ja sitä edeltäneessä mietinnössä todetaan tältä osin, että ulkomaantiedustelussa olisi kyse hyväksyttävän päämäärän eli kansallisen turvallisuuden suojaamisen saavuttamisen edellyttämästä toiminnasta, joka tietyissä tilanteissa saattaa sisältää riskejä. Yksi riskeistä on se, että kyse on kohdevaltion lainsäädännön vastaisesta tai muuten sen kannalta ei-hyväksyttävästä toiminnasta. Ulkomaantiedustelussa olisi tärkeä huomioida muiden valtioiden suhtautuminen sekä niiden lainsäädäntöjen sisältö, mutta käytännön syistä huomioiminen ei voisi tapahtua toiminnasta säädettäessä, vaan vasta siihen ryhdyttäessä. Tällöin kyse olisi sen harkitsemisesta, onko toiminnasta kansalliselle turvallisuudelle aiheutuva etu selvästi suurempi kuin siihen liittyvät riskit.

Suomen tunnustamien liki 200 valtion rikoslainsäädäntöjen sisällön huomioiminen tiedustelutoimivaltuuksista täällä säädettäessä ei ole mahdollista eikä tiedustelulainsäädännön tehokkuuden näkökulmasta edes toivottavaa. On syytä todeta, että mikään muukaan tiedustelusta säätänyt valtio ei tiettävästi ole asettanut ulkomaantiedustelun lakisääteiseksi ehdoksi sitä, että toiminnalla ei miltään osin rikota jonkin toisen valtion lakia.

Edellä sanottu ei merkitse sitä, etteikö ulkomaantiedustelussa olisi velvollisuus kunnioittaa perus- ja ihmisoikeuksia. Perustuslain 2 §:n 3 momentista yhdessä 22 §:n kanssa päinvastoin seuraa, että suomalainen virkamies ei voi ulkomaillakaan ollessaan toimia tavalla, joka loukkaa perus- ja ihmisoikeuksia.

Ulkomaantiedusteluun kohdistuisi samanlaista lainmukaisuuden valvontaa kuin kotimaan tiedusteluun. Toiminnan tarkan laillisuusvalvonnan mahdollistaa se, että 39 §:n 2 momentin mukaan tiedustelumenetelmien käyttöä koskevien esitysten, vaatimusten ja päätösten muotomääräykset olisivat samat siihen katsomatta, harjoitetaanko tiedustelua kotimaassa vai ulkomailla.

Vaikka ulkomaantiedustelussa käytössä olevista tiedustelumenetelmistä ehdotetaan säädettäväksi varsin laajasti, ei tämä merkitse sitä, että menetelmien

käyttö olisi ulkomaantiedustelussa tavanomaista. Hallituksen esityksessäkin todetulla tavalla ulkomaantiedustelun luonteesta johtuen toiminnan lähtökohtana on, että tarvittavat tiedot pyritään hankkimaan kevyimmällä mahdollisella keinolla. Tämä seuraa paitsi toimintaan liittyvien riskien minimoimisen välttämättömyydestä, myös siitä, että ulkomaantiedustelunkin yhteydessä tulisivat sovellettaviksi poliisilain 1 luvussa säädetyt suhteellisuusperiaate, vähimmän haitan periaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate.

Käytännössä ulkomaantiedustelu perustuisi usein yhteystoimintaa läheisesti muistuttaviin toimintamalleihin. Kyse on kahden valtion viranomaisten välisestä vapaaehtoisuuteen perustuvasta tietojen ja näkökantojen vaihdosta, joka hyödyttää molempia osapuolia. Molemminpuolisen tiedonvaihdon ohella ulkomaantiedustelutoiminta voi perustua tiedustelevan valtion yksipuoliseen toimintaan. Perustilanteessa toiminta pitää sisällään sen, että tiedustelevan valtion ulkomaille lähettämä henkilöstö virka-asemaansa perustuen tekee yleisiä havaintoja asemavaltion oloista sekä käy keskusteluja asemavaltion edustajien tai kansalaisten kanssa. Vaikka kyse ei tällöin ole asemavaltion kanssa nimenomaisesti sovitusta tietojenvaihdosta, tapahtuu toiminta monesti asemavaltion hiljaisen hyväksynnän turvin.

Poliisilain 5 a luvun 57 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi kansainvälisestä yhteistyöstä. Pykälän 1 momentin mukaan Suojelupoliisi voisi tehdä yhteistyötä sekä hankkia tietoja yhdessä ulkomaisten turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden kanssa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Säännös on tarpeen tiedustelun kansainvälisten yhteistyömahdollisuuksien turvaamiseksi. Suomen kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvat, 3 §:ssä luetellut uhkat ovat luonteeltaan rajat ylittäviä, ja monessa tapauksessa ne kohdistuvat Suomen ohella myös muihin valtioihin, jolloin tehokas tiedonhankinta edellyttää kansainvälistä yhteistoimintaa.

Saman pykälän ehdotettu 4 momentti on herättänyt jossain määrin julkista keskustelua. Momentin mukaan vieraan valtion toimivaltaisella virkamiehellä olisi Suojelupoliisin päällikön päätöksellä oikeus Suomen alueella kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi toimia yhteistyössä Suojelupoliisin kanssa ja Suojelupoliisin poliisimiehen ohjauksessa ja valvonnassa käyttää eräitä tiedustelumenetelmiä, muun muassa suunnitelmallista tarkkailua ja peitetoimintaa. Säännös on tarpeen sen varmistamiseksi, että tehokasta tiedonhankintaa voidaan tehdä myös silloin, kun Suojelupoliisin henkilöstöltä puuttuu esimerkiksi jonkin erityisen vähemmistökulttuurin syvällinen tuntemus tai tiedonhankinnan edellyttämä harvinaisen kielen taito. On syytä korostaa, että vieraan valtion virkamies toimisi Suojelupoliisin tiedonhankintaoperaatioon osallistuessaan ainoastaan avustavassa roolissa. Laki asettaisi avustamisen edellytykseksi, että se palvelisi Suomen kansallisen turvallisuuden suojaamista - yhteisoperaatioon ei näin ollen voitaisi ryhtyä puhtaasti yhteistyön toisen osapuolen intressissä. On myös syytä korostaa, että vieraan valtion virkamies aina toimisi Suojelupoliisin ohjauksessa ja valvonnassa. Vastuu siitä, että ulkomaan virkamies Suomessa toimiessaan noudattaisi Suomen lakia, olisi Suojelupoliisilla.

Poliisilain 5 a luvun 58 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tiedustelutoiminnan yhteensovittamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan siviili- ja sotilastiedustelutoiminta sovitettaisiin yhteen tasavallan presidentin, valtioneuvoston kanslian, ulkoasiainministeriön, puolustusministeriön ja sisäministeriön sekä tarvittaessa muiden ministeriöiden ja viranomaisten kesken. Pykälän 2 momentin mukaan, jos siviilitiedustelutoiminnalla arvioitaisiin olevan ulko- ja turvallisuuspoliittisia

vaikutuksia, asia olisi valmistelevasti käsiteltävä 1 momentissa tarkoitettujen viranomaisten kesken.

Yhteensovittamismenettelyn tarkoituksena olisi varmistaa tiedustelun kannalta merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin pyyntöihin reagoiminen, tiedustelutoimintaan kytkeytyvien eri hallinnonalojen näkemysten huomioiminen ja prosessin puitteissa saavutettujen näkemysten välittyminen asianmukaisille tahoille. Yhteensovittamismekanismin merkityksen voitaneen arvioida olevan suurin ulkomaantiedusteluun liittyvissä kysymyksissä. Poliisilain 39 §:n 1 momentista ja vastaavalla tavalla sotilastiedustelulain 62 §:n 2 momentista ilmenee, että ulkomaantiedustelua koskeva operatiivinen päätöksenteko tapahtuisi tiedusteluviranomaisissa. Säädettäväksi ehdotettu yhteensovittamismenettely mahdollistaisi kuitenkin sen, että ulkomaantiedusteluun mahdollisesti liittyviä ulkopoliittisia herkkyyksiä sekä ulkomaantiedustelun vaikutuksia Suomen kansainvälisiin suhteisiin tarpeen niin vaatiessa arvioidaan ulko- ja turvallisuuspoliittisesta tahdonmuodostuksesta vastaavien tahojen tasolla.

Suojelupoliisin päällikkö
Poliisineuvos

Antti Pelttari