Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

Lausunto

17.9.2021

TiVP19/2021
vp 4.

Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnalle

Puolustusministeriön lausunto tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksesta vuodelta 2020

Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävänä on tiedustelutoiminnan ulkoinen laillisuusvalvonta, ja valtuutettu valvoo tiedustelutoimintaa koskevan lainsäädännön noudattamista tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain nojalla. Tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoo tiedustelumenetelmien käyttöä, tiedustelutiedon käyttöä ja muuta tiedustelutoimintaa.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu antoi ensimmäisen vuosikertomuksensa kesäkuussa 2020 ja toisen, nyt käsiteltävänä olevan kertomuksen, huhtikuussa 2021. Ensimmäistä kertomusta tiedusteluvalvontavaltuutettu kuvaa tiedusteluvalvonnan käynnistämisvaiheeksi ja tätä toista vakiinnuttamisvaiheeksi. Siksi ensimmäisessä kertomuksessa käytiin seikkaperäisesti läpi sotilastiedustelutoiminnan lainsäädäntökehikko ja oikeudellista tulkintaa.

Tiedustelulakien soveltamisen alkuvaiheessa keskeisin linjauskysymys oli se, millä tarkkuudella tiedustelumenetelmien käytön yleisten ja erityisten edellytysten täyttyminen sekä tiedustelutoiminnan periaatteiden noudattaminen on perusteltava tiedusteluviranomaisten tuomioistuimelle esittämissä lupavaatimuksissa ja tiedusteluviranomaisten omissa päätöksissä. Edellä todettuun puolustusministeriökin kiinnitti huomiota, ja perustelujen yksityiskohtaisuuden voitiin katsoa olevan hyvällä tasolla.

Toisessa vuosikertomuksessa tiedusteluvalvontavaltuutettu jatkaa havaintojaan tiedustelulainsäädännöstä toivoen, että ne toimisivat herätteinä yhteiskunnalliselle ja ammatilliselle keskustelulle aihealueesta, joka muutoin on pitkälle salassa pidettävä. Ratkaisu on ollut oikea etenkin ennakollisen laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Se on tukenut muun muassa ohjeistuksien valmistelua sekä koulutuksen järjestämistä. Tästä myöhemmin lisää.

Valvonnan toiminnallinen järjestäminen on myös edennyt positiivisella tavalla. Lisähenkilöstö on mahdollistanut valvonnan laaja-alaistamisen. Tiedusteluoperaatioiden etenemisen myötä lisähenkilöstö mahdollistaa myös paremmin jälkikäteistä valvontaa harjoittamisen. Positiivista on ollut myös se, että kertomusvuonna alettiin rakentaa korkean tietoturvatason vaatimukset täyttävää toimitilaa. Puolustusministeriö tukee valvontatoiminnon riittävien resurssien takaamista myös jatkossa.

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Puolustusministeriö PL 31 00131 Helsinki	Eteläinen Makasiinikatu 8 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001		kirjaamo@defmin.fi www.defmin.fi

Valtuutettu on harjoittanut myös teemakohtaisesti painottuvaa jälkikäteisvalvontaa. Yhtenä teemana on esimerkiksi tiedustelulla saadun aineiston tarkastamisen valvonta. Tiedusteluvalvontavaltuutettu on voinut antaa tiedusteluviranomaisen sisäisille laillisuusvalvojille ja operatiivisille lakimiehille oikeudellista asiantuntijatukea ulkoisen laillisuusvalvojan rooliinsa sopivalla tavalla. Tämä on ollut erinomainen toimintatapa, jota kannustetaan jatkettavaksi.

Yhteydet ovat vahvistuneet tiedusteluviranomaisiin ja tiedustelutoiminnan muihin valvojiin. Tiedusteluvalvontavaltuutettu teki kertomusvuonna erilaisten tutustumis- ja perehtymiskäyntien lisäksi kaiken kaikkiaan 172 varsinaista valvontakäyntiä siviili- ja sotilastiedustelutoimintaa koskien. Niiden yhteydessä tarkastettiin kaikki tiedusteluviranomaisten tekemät tiedustelumenetelmien käyttöä koskevat ja tiedustelun suojaamiseen liittyvät päätökset vuodelta 2020. Sotilastiedusteluviranomainen on antanut sotilastiedustelusta annetun lain mukaisesti tiedon kaikista päätöksistä, joista sotilastiedustelusta annetun lain 108 §:n mukaan on velvollisuus antaa ilmoitus ilman aiheetonta viivytystä.

Tiedusteluvalvontavaltuutetulle tuli vuonna 2020 siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan osalta yhteensä 20 kappaletta tutkimispyynnöiksi katsottavia kirjoituksia. Kanteluiksi katsottavia kirjoituksia ei saapunut yhtään. Sotilastiedusteluviranomainen on toiminut asianmukaisesti tutkimispyyntöjen osalta.

Puolustusministeriö näkee positiivisena sen, että tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnosta osallistuttiin kertomusvuonna kaikkiin Helsingin käräjäoikeuden tiedustelumenetelmiä koskeneisiin istuntoihin. Sotilastiedustelun osalta vuonna 2020 ei ollut aihetta kantelun tekemiselle tuomioistuimen päätöksestä taikka tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämistä tai lopettamista koskevan määräyksen antamiselle, tiedusteluviranomaisen menettelyä koskevan asian esitutkintaan ilmoittamiselle taikka tiedusteluviranomaiselle huomautuksen antamiselle tai muulle tiedusteluviranomaiseen kohdistettavalle laillisuusvalvonnalliselle seuraamukselle.

Puolustusministeriön laillisuusvalvontatoiminnassa on voitu todeta, että tiedusteluvalvontavaltuutetun linjaukset on otettu hyvin ja seikkaperäisesti huomioon sotilastiedustelutoiminnassa.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun ja sotilastiedusteluviranomaisen välisen yhteistyön kynnyksen voidaan katsoa olevan matala ja valtuutetun toiminnan voidaan katsoa tukevan hyvin sotilastiedustelutoimintaa.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun proaktiivinen ja pohdiskeleva ote niin kertomuksen kuin hänen kolumniensakin osalta on merkillepantavaa sekä tiedusteluntoiminnan ohjauksen, seurannan että valvonnan kannalta. Niissä nostetaan esille asioita, jotka tulee ottaa huomioon myös muuta lainsäädäntötyötä tehtäessä, etenkin jos niillä on yhteys tiedustelulainsäädäntöön. Keskeisimpiä ja samalla ajankohtaisimpia ovat kyberturvallisuuteen ja –puolustukseen liittyvät teemat.

Valtuutettu toteaa kertomuksessaan varsin osuvasti, että sähköinen viestintä muodostaa varsin monimutkaisen toimintaympäristön sekä rikostiedustelun että siviili- ja sotilastiedustelun tiedonhankintatoimivaltuuksien sääntelylle ja tiedonhankintaan liittyvien tahojen aseman määrittymiselle. Viestintäteknologian ja sitä hyödyntävien sähköiseen viestintään liittyvien palvelukonseptien nopean kehityksen myötä esimerkiksi

luottamuksellisen viestin ja viestinnän, viestintäverkon, viestinnän välittäjän ja viestintäpalvelun kaltaiset sähköiseen viestintään liittyvät peruskäsitteetkin voivat olla osin tulkinnanvaraisia. Sähköisen viestinnän palvelujen tarjoamista koskevan sääntelyn ja sähköiseen viestintään kohdistuvaa salaista tiedonhankintaa koskevan sääntelyn yhteensovittaminen voi olla haasteellista myös sääntelyjen erilaisista tarkoituksista ja tavoitteista johtuen. Lisäksi eri aikoina laadituissa säännöksissä voidaan samoista tai lähes samoista käsitteistä käyttää eri termejä ja samaa termiä voidaan käyttää osin eri käsitteistä (esimerkiksi tunnistamis-, välitys- eli liikennetieto ja sijainti- eli paikkatieto). Käsitteiden tosiasiallinen merkityssisältö on voinut myös muuntua teknologisen kehityksen vuoksi.

Valtuutettu jatkaa, että sähköinen viestintä on televiestintää tai radioviestintää. Mutta haasteen muodostaa se, että televiestintään kohdistuvan tiedonhankinnan sääntelyn perusta on perinteisten puhelinverkkojen aikakaudelta. Nykyaikaisten ja edelleen kehittyvien tietoliikenneverkkojen aikakaudella televiestinnän puitteet muodostuvat toisiinsa liitetyistä viestintäverkoista telepääte- ja viestintäverkkolaitteineen sekä viestien välittämiseen liittyvän tiedonsiirron eri kerroksista. Tiedonhankintatoimivaltuuksien käytön tiedonhankinnan kohteena olevien henkilöiden ja sivullisten luottamuksellisen viestin salaisuuteen ja muuhun yksityiselämän suojaan puuttumisen laajuus ja syvyys sekä tiedonhankinnassa käytettävien toimivaltuuksien oikeudellinen luonne voivat vaihdella riippuen siitä, mihin verkkokokonaisuuden kohtaan ja minkälaisiin tietoihin tiedonhankintatoimenpiteet kohdistetaan.

Etenkin sotilastiedustelun kannalta on hyvä, että valtuutettu tuo kertomuksessa esille ajatuksiaan tietoliikennetiedustelusta, radiosignaalitiedustelusta ja ulkomaan tietojärjestelmätiedustelusta. Kaksi viimeksi mainittua ovat yksinomaan sotilastiedustelun tiedustelumenetelmiä ja tietoliikennetiedustelunkin osalta sotilastiedusteluviranomainen toimii teknisenä toteuttajana suojelupoliisille. Kyberturvallisuuteen viitaten valtuutettu kirjoittaa, että sotilastiedustelun kohteena voi olla vieraan valtion toiminta tai muu sellainen toiminta, joka vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja. Yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja voivat vaarantaa muun muassa niihin liittyviin tietojärjestelmiin ja tietoliikennejärjestelyihin kohdistetut tietoturvaloukkaukset. Kyse voi olla sekä viranomaisten että yksityisten tahojen käyttämistä tietojärjestelmistä ja tietoliikennejärjestelyistä. Kyvyn vakavan uhan aiheuttamiseen yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin liittyville tietojärjestelmille ja tietoliikennejärjestelyille voivat omata lähinnä vieraat valtiot ja muut organisaatiotoimijat. Tällaisten toimijoiden aiheuttamia tietoturvaloukkauksia koskevalla tiedonhankinnalla voidaan tukea tietojärjestelmien haltijoiden ja viestinnän välittäjien tietoturvatoimenpiteitä sekä koota tilannekuvaa ja luoda tietoperustaa ylimmän valtiojohdon päätöksenteolle ja turvallisuusviranomaisten vaikuttamistoimenpiteille, kybervoimakeinojen käyttö mukaan lukien. Voimakeinojen käytöstä säädetään poliisilain poliisin yleisiä toimivaltuuksia koskevassa luvussa, aluevalvontalaissa ja puolustusvoimista annetussa laissa.

Viranomaisten yhteystoiminnan tehostamisen keskeisiä haasteita ovat olleet tietojen vaihtoon liittyvä sääntely. Siitä valtuutettu kirjoittaakin, että säännöksissä käytetyt ilmaisut ”tiedon antaminen kyseiselle viranomaiselle on laissa nimenomaisesti kielletty tai sitä on rajoitettu” ja ”tietojen käyttäminen todisteena on laissa nimenomaisesti kielletty tai sitä on rajoitettu” voivat olla käytännössä osin tulkinnanvaraisia. Oman erityistapauksensa muodostaa haittaohjelmien torjuntaan liittyvä tietojen käsitteleminen. Kyse voi tällöin olla esimerkiksi tietojärjestelmän haltijan taikka viestinnän välittäjän tai lisäarvopalvelun tarjoajan mahdollisuudesta luovuttaa itseään

koskevien tietojen lisäksi myös tietojärjestelmän taikka viestintäpalvelun tai lisäarvo palvelun käyttäjiin yhdistettävissä olevia tietoja ilman näiden antamia suostumuksiakin, jos tietojen luovuttaminen on tarpeen tietojärjestelmän taikka viestintäpalvelun tai lisäarvopalvelun tietoturvasta huolehtimiseksi.

Keskeisen ongelman kyberturvallisuuden suhteen lainsäädännössä valtuutettu kuitenkin nostaa esille seuraavassa: ”Suomessa siviili- tai sotilastiedusteluviranomaisille ei ole säädetty nimenomaisia yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin liittyvien tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyiden tietoturvallisuuden tukemista koskevia tehtäviä ja toimivaltuuksia. Esimerkiksi muissa Pohjoismaissa tilanne on osin toisenlainen.”

Puolustusministeriön käsityksen mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnan voidaan katsoa olevan hyvässä vakiintumisvaiheessa eikä puolustusministeriölle ole ilmennyt huomautettavaa sotilastiedusteluviranomaisen toiminnasta tiedusteluvalvontavaltuutetun suuntaan.