Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta

Valtioneuvoston selonteko tiedustelulainsäädännöstä (VNS 11/2021 vp)

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt Suojelupoliisin lausuntoa valtioneuvoston eduskunnalle antamasta selonteosta tiedustelulainsäädännöstä. Tiedustelulainsäädännön hyväksyessään eduskunta edellytti, että hallitus vuoden 2021 loppuun mennessä antaa kokonaisvaltaisen ja seikkaperäisen selonteon tiedustelulainsäädännön toimivuudesta, tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta, kehittämistarpeista, valvonnasta ja oikeusturvan toteutumisesta sekä muista asiakokonaisuuteen liittyvistä relevanteista seikoista.

Uhkaympäristöstä

Suojelupoliisi toteaa, että siviili-ja sotilastiedustelusta säädettiin Suomessa oikea-aikaisesti. Suomen ja sen lähialueiden turvallisuustilanne on monialaisesti heikentynyt tiedustelulainsäädännön hyväksymisen jälkeen, ja valtiojohdon tarve tiedonsaannille maamme kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvista uhkista on entisestään korostunut. Tämä kehitys sinänsä ennakoitiin jo vuonna 2017 annetussa siviilitiedustelusta säätämistä ehdottaneessa hallituksen esityksessä HE 202/2017 vp, mutta on silti tarpeen nostaa esiin joitain sellaisia kehityskulkuja, jotka yhdessä ja erikseen perustelevat tarpeen aiempaa paremmin suojata kansallista turvallisuutta.

Euroopassa vallitsee ennennäkemättömän jännittynyt turvallisuuspoliittinen tilanne, joka heijastuu monin eri tavoin Suomen kansalliseen turvallisuuteen ja kansainvälispoliittiseen asemaan. Sotilaallisen konfliktin kärjistyminen Euroopassa ja suurvaltasuhteiden ajautuminen kriisiin todennäköisesti voimistaa Suomeen kohdistuvaa vaikuttamista ja tiedustelua, ja sillä on myös laajoja välillisiä heijastevaikutuksia Suomeen.

Pyrkimykset vaikuttaa Suomen poliittiseen päätöksentekoon ovat lisääntymässä. Yksi merkittävä poliittisen ja informaatiovaikuttamisen alue on Suomen mahdollinen Nato-jäsenyys. Lisäksi kiristyneen kansainvälisen tilanteen johdosta heikentynyt kansalaisten turvallisuudentunne lisää haavoittuvuutta pelkoa

SUOJELUPOLIISI
Ratakatu 12, PL 151, 00121 HELSINKI
Vaihde 0295 480 131 | kirjaamo@supo.fi | www.supo.fi

lietsovalle informaatiovaikuttamiselle. Suurvaltasuhteiden kärjistyessä lännen vastaisten kyberoperaatioiden riski kasvaa. Sota Ukrainassa aiheuttaa myös humanitäärisen kriisin, joka heijastuu muun muassa pakolaisuutena Schengen-alueelle.

Pakotteet ja vastapakotteet yhdistettynä eräisiin energia-alan keskinäisriippuvuuksiin tulevat vahingoittamaan Suomen keskeisiä taloudellisia intressejä ja todennäköisesti myös lisäämään pyrkimyksiä kiertää valvonnan alaisen teknologian vientirajoituksia. Tuotekehitystietoon kohdistuva tiedustelu, koronakriisin aiheuttamat ongelmat tuotantoketjuissa ja autoritaaristen valtioiden pyrkimys saada haltuunsa kriittistä infrastruktuuria Suomessa lisäävät omalta osaltaan talousjärjestelmään liittyviä haavoittuvuuksia.

Äärioikeistolaisen terrorismin uhka on voimistunut Suomessa ja noussut ääri-islamistisen terrorismin uhkan rinnalle. Terrorismin uhka Suomessa on Suojelupoliisin arvion mukaan neliportaisen asteikon tasolla kaksi eli kohonnut. Terrorismintorjunnan kohdehenkilöitä on noin 390.

Tiedustelulainsäädännön toimivuudesta

Suojelupoliisi yhtyy valtioneuvoston tiedusteluselonteossaan esittämään arvioon, että tiedustelulait ovat parantaneet viranomaisten kykyä suojata kansallista turvallisuutta.

Siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön ytimen muodostavat yhtäältä siviilitiedustelun ns. perusteuhkat määrittävä sääntely ja toisaalta perusteuhkia koskevassa tiedonhankinnassa käytettäviä tiedustelumenetelmiä koskeva sääntely. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan siviilitiedustelun perusteuhkat on kyetty lainsäädännössä määrittelemään yleisesti ottaen onnistuneesti. Kansallisen turvallisuuden suojaamiskyvyn vahvistumisen kannalta merkittävää on ennen kaikkea se, että siviilitiedustelua voidaan kohdistaa sellaisiin valtiollisiin uhkiin, joita on vaikea lähestyä perinteisemmästä rikostorjunnallisesta näkökulmasta. Siviilitiedustelun perusteuhkia koskeva sääntely mahdollistaa Suomen keskeisten turvallisuusetujen aiempaa laaja-alaisemman suojaamisen ja entistä varhaisemman vaiheen reagoinnin näitä etuja uhkaavaan toimintaan.

Siviilitiedustelulainsäädäntö rakentuu paitsi tiedonhankinnan kohteiden määrittelyn, myös tiedonhankinnassa käytettävien keinojen eli tiedustelumenetelmien ympärille. Siviilitiedustelumenetelmiä koskeva sääntely nojaa pääasiassa poliisin perinteisiä salaisia tiedonhankintakeinoja koskevan sääntelyn varaan. Tiedustelumenetelmien ja salaisten tiedonhankintakeinojen välillä on kuitenkin myös eroja ja tiedustelumenetelmien valikoima on jossain määrin laajempi kuin salaisten tiedonhankintakeinojen. Suojelupoliisilla on nyt kohta kolmen vuoden kokemus siviilitiedustelumenetelmien käytöstä, ja tuohon kokemukseen nojaten voidaan todeta, että tiedustelumenetelmiä koskeva sääntely yleisesti ottaen on tarkoitustaan vastaavaa.

Vaikka siviilitiedustelusta on laissa säädetty onnistuneella ja tarkoituksenmukaisella tavalla, on samalla tärkeää, että sääntely elää ajassa ja sitä jatkuvasti kehitetään siten, että se säilyttää tehonsa myös ympäröivän todellisuuden nopeasti muuttuessa. Valtioneuvoston siviilitiedusteluselonteossa painotetaankin tarvetta arvioida lainsäädännön riittävyyttä ja edelleen kehittää sitä muuttuvissa oloissa. Suojelupoliisi palaa havaitsemiinsa lainsäädännön kehittämistarpeisiin jäljempänä tässä lausunnossa.

Suojelupoliisin muutos siviilitiedustelupalveluksi

Tiedustelulainsäädäntö on voimaan tulonsa jälkeen muodostanut sen kehikon, jonka puitteissa Suojelupoliisi on nyt kohta kolmen vuoden ajan kehittänyt toimintaansa kasvaakseen uuteen rooliinsa siviilitiedustelupalveluna ja vastatakseen siten valtiojohdon ja yhteiskunnan Suojelupoliisiin kohdistamiin odotuksiin. Siinä missä perinteinen turvallisuuspoliisi on ensisijaisesti torjuntaviranomainen, korostuu tiedustelupalvelun toiminnassa palvelu-ulottuvuus. Siviilitiedustelulainsäädäntö ei pelkästään luonut Suojelupoliisille uusia oikeuksia, vaan se loi sille myös uusia velvollisuuksia suhteessa asiakkaisiinsa.

Suojelupoliisi uudisti organisaationsa heti siviilitiedustelulainsäädännön voimaantulon yhteydessä. Taustalla oli tavoite muokata organisaatiorakenne sellaiseksi, että se tukisi uusien toimivaltuuksien käyttöä ja samalla viraston palveluroolia suhteessa valtiojohtoon. Samassa yhteydessä uudistettiin myös siviilitiedustelun painopisteprosessia. Painopisteet kuvaavat ylimmän valtiojohdon ja keskeisten viranomaisten tiedontarpeita, ja ne ohjaavat Suojelupoliisin tiedonhankintaa. Järjestelmällinen, tavoitteellinen ja kohdennettu tiedonhankinta on Suojelupoliisin työn kivijalka. Pelkkä tieto ei kuitenkaan hyödytä, vaan se on analysoitava ja tarjottava päätöksentekijöille oikeaan aikaan ja selkeässä muodossa. Oman tiedonhankinnan tulokset yhdessä kansainvälisestä yhteistyöstä ja viranomaisyhteistoiminnasta saadun tiedon kanssa muodostavat Suojelupoliisin raportoinnin rungon.

Suojelupoliisin raportoinnin ensisijainen asiakas on valtiojohto, jolla on oltava käytössään ennakoivaa ja hyödyllistä tiedustelutietoa kansallisen turvallisuuden kysymyksistä ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksentekonsa tueksi. Lisäksi Suojelupoliisi raportoi myös muille viranomaisille ja kumppaneille sekä viestii kansallisen turvallisuuden ilmiöistä kansalaisille. Kirjallista raportointia tuetaan aiempaa merkittävästi laajemmin suullisilla taustoituksilla.

Suojelupoliisi räätälöi raportointinsa vastaamaan mahdollisimman hyvin asiakkaidensa erityistarpeita. Samasta aihepiiristä raportoidaan eri asiakkaille eri tavoin. Viranomaisyhteistyössä luovutetaan tietoa esimerkiksi operatiivisina tiedusteluraportteina, kun taas valtiojohdolle raportoidaan useimmiten strategisia, laajempia kehityskulkuja. Kokonaisuutena raportoinnin kehittämisellä on pyritty luomaan kattavia yleiskuvia keskeisistä teemoista ja tuottamaan syvempää ja

yksityiskohtaisempaa tietoa niistä erityiskysymyksistä, joita koskeva tietotarve on suurin. Raportoinnin sisältöä ja muotoa kehitetään jatkuvasti.

Suojelupoliisi arvioi raportointinsa vaikuttavuutta vuosittain. Vaikuttavuuden keskeisin mittari on asiakkaalle päätöksenteon tueksi tuotettu lisäarvo. Keskeisiä elementtejä vaikuttavuuden arvioinnissa ovat käsiteltyjen aiheiden merkityksellisyys ja hyödynnettävyys sekä raportoinnin laatu. Toiminnan kehittämisessä asiakkailta tuleva palaute on ratkaisevan tärkeää ja siksi myös asiakkaiden kanssa tehtävään yhteistyöhön on ohjattu aiempaa enemmän resursseja. Suojelupoliisi pyrkii oma-aloitteiseen, suunnitelmalliseen ja molempia osapuolia hyödyttävään yhteistyöhön kaikkien sidosryhmiensä kanssa.

Lainsäädännön edelleen kehittämisestä

Valtioneuvoston tiedusteluselonteossa sitoudutaan tiedustelua koskevan lainsäädännön riittävyyden jatkuvaan arviointiin ja lainsäädännön kehittämiseen. Selonteossa todetulla tavalla lainsäädännön on tärkeä vastata toimintaympäristön muutoksiin ja ennakoimattomiin tilanteisiin tiedustelun kohteiden ja lainsäädännön suojaamien etujen ajanmukaisilla ja ajassa elävillä määrittelyillä. Selonteon mukaan mukaan lainsäädäntöä tulee arvioida ja kehittää uhkien kehittymisen sekä lainsäädännön vaikutuksia ja puutteita koskevien kokemusten ja havaintojen edellyttämällä tavalla tarkoituksena varmistaa tiedusteluviranomaisten toimintakyky. Selonteossa tuodaan esiin, että teknologinen kehitys on huomioitava tiedusteluviranomaisten toimintaa kehitettäessä.

Valtioneuvoston tiedusteluselonteon mukaan voidaan selvittää, missä määrin lainsäädännössä on esteitä tiedusteluviranomaisten kansallisen turvallisuuden kannalta välttämättömälle tiedonsaannille. Suojelupoliisi katsoo, että selvitystyöhön tulisi ryhtyä viivytyksettä. Kansallisen turvallisuuden suojaamiskyvyn kannalta on tärkeää, että Suojelupoliisin tiedonsaantia muilta viranomaisilta ei perusteettomasti tai kohtuuttomasti rajoiteta. Useiden keskeisten viranomaisrekisterien käyttöä on nykyisin rajoitettu siten, että niiden sisältämää tietoa ei saa luovuttaa eikä sitä siten voida käyttää kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, vaikka samojen tietojen käyttö voi olla sallittua suhteellisen lievästikin rangaistavien rikosten selvittämiseksi. Tiedon luovuttamisrajoitukset tulisi arvioida ja perusteettomat esteet tietojen luovuttamiselle poistaa. Jos Suomen viranomaisten rekistereihinsä jo tallentamia tietoja hyödynnetään kansallisen turvallisuuden suojaamista varten, puututaan tiedustelun kohdehenkilöiden yksityisyyteen vähemmän kuin silloin, jos heihin joudutaan kohdistamaan tiedustelumenetelmiä samojen tietojen saamiseksi.

Valtioneuvoston tiedusteluselonteossa käsitellään tiedustelulainsäädännön ns. palomuurisääntelyä todeten, että eduskunnan oikeusasiamies on 23.11.2021 antanut päätöksen, jolla hän kumoaa tiedusteluvalvontavaltuutetun aiemman

tulkintakannanoton palomuurisääntelyn ulottuvuudesta. Tiedusteluvalvontavaltuutetun kannanoton mukaan kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämistä ja paljastamista sekä selvittämistä olisi voitu pitää tiedustelumenetelmillä hankittujen tietojen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopivina tietojen käyttötapoina.

Suojelupoliisin tehtävänä siviilitiedustelupalveluna on hankkia tietoa kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta, kun taas varsinainen puuttuminen tähän toimintaan yleensä tapahtuu muiden viranomaisten, monesti poliisin, toimesta. Tiedosta ei ole hyötyä, jos sen nojalla ei voida ryhtyä uhkan hallitsemiseksi tai poistamiseksi välttämättömiin toimenpiteisiin. Suojelupoliisin hankkimien tietojen tosiasiallisen hyödynnettävyyden näkökulmasta on tärkeää, että se voi riittävän laajasti luovuttaa tiedustelumenetelmien avulla hankkimaansa tietoa poliisille. Eduskunnan oikeusasiamiehen antaman päätöksen johdosta palomuurisääntely tulisi ottaa tarkasteltavaksi siitä näkökulmasta, salliiko se yhteiskunnan kokonaisedun kannalta riittävän tarkoituksenmukaisen tiedon luovuttamisen. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan tavoitteena tulisi olla tiedusteluvalvontavaltuutetun tulkintakannanottoa vastaava sääntely, joka aina sallii tiedon luovuttamisen silloin, kun luovuttamisen tarkoituksena on kansallisen turvallisuuden suojaaminen.

Valtioneuvoston tiedusteluselonteossa kiinnitetään huomiota tarpeeseen parantaa maamme kyberturvallisuutta. Selonteko linjaa, että kyberuhkia koskevan tilannekuvan parantaminen sekä uhkien estäminen ja torjuminen edellyttävät toimivaltuuksien, tiedonvaihdon ja kansallisen yhteistyön kehittämistä.

Suojelupoliisi toteaa, että Suomen kyky havaita kriittisiin viranomaisverkkoihinsa kohdistuvaa valtiollista kybervakoilua, joka mahdollistaa myös niihin kohdistuvat tuhotyöt, on yhä riittämätön. Koska valtiollinen kybervakoilu jatkuvasti lisääntyy ja muuttuu kiristyneessä turvallisuuspoliittisessa tilanteessa yhä vaarallisemmaksi, suomalaisiin viranomaisverkkoihin kohdistuvan vakoilun havaitsemiskyvyn parantamiseksi tarvittavista toimista tulisi viivytyksettä säätää laissa. Samoin tulisi säätää Suomen viranomaisten mahdollisuudesta puuttua sellaisten ulkomailla sijaitsevien verkkolaitteiden toimintaan, joita systemaattisesti ja tahallisesti käytetään Suomen turvallisuutta horjuttavaan vakoiluun ja valtiollisiin kyberhyökkäyksiin.

Valtioneuvoston tiedusteluselonteossa käsitellään monin paikoin yhteiskunnan teknologista kehitystä ja siitä aiheutuvia haasteita kyvylle ylläpitää tiedustelun tehokkuutta tulevaisuudessa. Selonteossa tuodaan julki, että viranomaistoimivaltuuksien kehittämisessä on otettava huomioon sellaiset uudet tekniikat, jotka yhtäältä usein turvaavat entistä paremmin yksityisyyden suojaa, mutta toisaalta mahdollistavat myös kansallista turvallisuutta vaarantavan toiminnan salaamisen.

Selonteossa viitatut tiedustelutoimivaltuuksien käytettävyyttä ja kansallisen turvallisuuden suojaamiskykyä heikentävät teknologiset kehityssuunnat ovat osittain nähtävissä jo nyt. Viestiyhteyksien lisääntyvä ns. päästä päähän –salaus merkitsee, että kansallisen turvallisuuden suojaamisessa ja myös perinteisessä poliisitoiminnassa merkittävien teletiedustelumenetelmien käyttö jatkuvasti vaikeutuu ja tulevaisuudessa mahdollisesti kokonaan estyy. Mahdollisuudet vaikuttaa asiaan kansallisesti ovat kuitenkin vähäiset. Suomen tulisi tästä johtuen muun muassa Euroopan unionin tasolla määrätietoisesti ja aktiivisesti vaikuttaa sellaisen ratkaisun puolesta, joka mahdollistaa viranomaisten käyttää laissa säädettyjä toimivaltuuksiaan lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi mutta samalla edistää yksityisten kansalaisten mahdollisuuksia salata ja suojata viestintänsä oikeudettomalta urkinnalta.

Lisääntyvän päästä päähän –salauksen ohella toinen laillista viranomaistoimintaa vaikeuttava kehitys on se, että 5G:n kaltaisten uusien teknologioiden yleistyessä viestintäpalveluista huolehtivat yhä useammin muut tahot kuin perinteiset teleyritykset. Velvollisuus avustaa viranomaisia teletiedonhankinnassa on nykyisin osoitettu ainoastaan teleyrityksille, ja tulisi harkita sen ulottamista myös muihin viestintäpalveluiden tarjoajiin. Asialla on merkitystä muun muassa kybervakoilun torjunnassa, jossa Suomella ei ole varaa jäädä takamatkalle.

Lopuksi

Suojelupoliisi toteaa lopuksi, että paraskaan tiedustelulainsäädäntö ei anna riittävää suojaa kansalliselle turvallisuudelle, jos laissa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöä ei ole resursoitu riittävästi. Suojelupoliisin kannalta on tärkeää, että valtioneuvosto tiedusteluselonteossaan sitoutuu varmistamaan tiedusteluviranomaisten toimintakyvyn ja parantamaan sitä uhkaympäristön ja toiminnan vaatiman resursoinnin turvaamisella. Kuten selonteossa todetaan, edellyttää tiedusteluviranomaisten suorituskyvyn ylläpitäminen nopean teknologisen kehityksen oloissa merkittäviä uusia investointeja muun muassa tiedonhankintajärjestelmiin.

Apulaispäällikkö Teemu Turunen